

GASTO INTELIGENTE EN EDUCACIÓN ESCOLAR

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Matías Martínez
Carolina Mendez
Danielle Nascimento

GASTO INTELIGENTE EN EDUCACIÓN ESCOLAR

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gregory Elacqua

Luana Marotta

Matías Martínez

Carolina Mendez

Danielle Nascimento

**Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca
Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Gasto inteligente en educación escolar en América Latina y el Caribe

/ Gregory Elacqua, Luana Marotta, Matías Martínez, Carolina Mendez, Danielle Nascimento.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-582-5 (PDF)

1. Education and state-Latin America. 2. Education and state-Caribbean Area. 3. Education-Economic aspects-Latin America. 4. Education-Caribbean Area. 5 Education-Finance-Latin America. 6. Education-Finance-Caribbean Area.

I. Elacqua, Gregory M., 1972 - II. Marotta, Luana. III. Martínez, Matías. IV. Méndez, Carolina. V. Nascimento, Danielle. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VII. Serie. LB2823.5 .G37 2025

IDB-BK-294

Códigos Jel: H52; I22; I28

Palabras Clave: Financiamiento educativo; gasto inteligente; presupuesto; planificación; distribución de recursos; monitoreo

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Agradecimientos

Quemos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que han contribuido de manera significativa a la realización de este libro. Sin su dedicación, apoyo y colaboración, este proyecto no habría sido posible.

Asimismo, agradecemos profundamente a los técnicos nacionales y locales de los ministerios de educación y finanzas, así como a sus pares en los municipios y direcciones regionales, que participaron en nuestras entrevistas y discusiones. Su experiencia y compromiso con la mejora de los sistemas educativos han enriquecido este trabajo con perspectivas clave sobre los desafíos y oportunidades en la gestión del gasto público en educación.

Queremos expresar nuestra gratitud y reconocimiento a Jadira Sánchez, Rafael Carrasco, Magali Ramos y Javier González por la revisión de literatura y su contribución al desarrollo del Capítulo 2 sobre Distribución; a Analía Jaimovich y Marcela Ortiz por la revisión de literatura y contribución al Capítulo 3 sobre Ejecución, y a Analía también por su importante contribución al modelo conceptual al inicio de este proyecto; a Alonso Román por la revisión de literatura y que contribuyó al desarrollo del Capítulo 4 de Monitoreo, y a Pedro Scatimburgo por su excelente trabajo como asistente de investigación.

También agradecemos a Víctor Herrero por el trabajo de edición, a Alejandro Esquivel por el diseño de este libro, y a Mayelli Caldas y Ruth Bradley por las traducciones al portugués e inglés, respectivamente.

Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a João Cossi, Juan Margitic, Ana Teresa Del Toro Mijares, Ela Díaz, Ximena Dueñas, Raquel Fernández, Cynthia Hobbs, Sefanya Pierpont, Juan Maragall, Marcelo Pérez Alfaro, María Fernanda Prada, Sabine Rieble-Aubourg, Sonia Suarez, Belén Michel Torino, Marie Tamagnan, Zoe Routhier, Maria Loreto Biehl, Tamara Vinacur, Agustín Claus, Andrea Bergamaschi y Pablo Zoido por su invaluable apoyo en la coordinación, organización y participación en las entrevistas. También a Luis Crouch y Jaime Saavedra, que contribuyeron con su revisión y comentarios a mejorar este libro, y a Mariano Bosch, Ana María Ibáñez, Emiliana Vegas y Santiago Levy por su apoyo constante en supervisar la agenda de investigación durante sus diferentes etapas.

Finalmente, agradecemos profundamente a Mercedes Mateo, David Evans y Ferdinando Regalía por su apoyo en la etapa inicial y en la elaboración de la nota conceptual del libro, así como por su continuo respaldo durante el desarrollo de este proyecto.

Acerca de los autores

Gregory Elacqua

Economista Principal de la División de Educación del BID en Washington, D.C. Ha realizado amplias investigaciones sobre el sistema escolar de América Latina y ha participado en varias reformas de políticas educativas en la región. Su investigación y trabajo técnico se enfoca en la economía de la educación, el financiamiento escolar, políticas docentes, asignación centralizada, Inteligencia Artificial para avanzar políticas educativas, y la economía política de los sistemas educativos. Tiene un Ph.D. en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.

Luana Marotta

Especialista en Educación de la División de Educación del BID, ha liderado proyectos en Costa Rica y Bolivia. Su investigación y trabajo técnico abordan sistemas de reclutamiento docente, diseño de programas de capacitación, y medición del impacto docente en los resultados de aprendizaje estudiantil. Tiene un Ph.D. en Educación Internacional de la Universidad de Stanford.

Carolina Mendez

Especialista Senior en Educación de la División de Educación del BID, gestiona proyectos en Colombia y Chile. Se especializa en la evaluación de políticas públicas educativas y en análisis técnico de los sistemas de financiamiento educativo y estructuras de gestión institucional. Tiene un Ph.D. en Políticas Públicas de la Universidad de Chicago.

Matías Martínez

Investigador postdoctoral en la Universidad de Vanderbilt investiga los impactos de las políticas educativas en el desarrollo infantil. Utiliza métodos interdisciplinarios para analizar cómo los entornos escolares y experiencias sociales afectan los resultados de aprendizaje, comportamiento, salud mental y desarrollo socioemocional de los niños. Tiene un Ph.D. en Desarrollo Humano y Políticas Sociales de la Universidad Northwestern.

Danielle Nascimento

Asociada Senior de la División de Educación del BID, se ha especializado en la investigación e implementación de políticas educativas basadas en datos. Su trabajo técnico incluye estudios de diagnósticos, diseño de proyectos y sistemas de monitoreo, y ha liderado equipos analíticos para intervenciones educativas. Tiene una Maestría en Economía de la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES) de Brasil y es miembro de la Red de Economistas Negros (REPP).

ÍNDICE

Prólogo	11
Resumen Ejecutivo	12
INTRODUCCIÓN	
FINANZAS ESCOLARES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	18
– GASTO INTELIGENTE EN UN CONTEXTO DESAFIANTE	
Las distintas rutas de la inversión escolar	26
República Dominicana: inversión sin reforma	27
Argentina: alta inversión con escaso margen de maniobra	29
Costa Rica: inversión alta con ambicioso foco en la autonomía escolar	31
Brasil: el impacto de reformas coordinadas	33
Chile: una reforma educativa integral	35
Guyana: una oportunidad para brillar	39
La contribución de este libro	40
CAPÍTULO 1	
CÓMO MOVILIZAR MÁS RECURSOS	42
Cómo se determina el presupuesto en educación: entre el ideal y la práctica	47
La falta de estudios de costos exhaustivos	51
La disímil relación entre los ministros de Educación y los de Finanzas	53
Los competidores por recursos fiscales	54
La presión de los sindicatos de docentes	56

Otras fuentes de financiamiento educativo	58
Los gobiernos subnacionales	58
Los aportes de las familias	59
La asistencia de organismos internacionales	62
Cómo obtener más recursos	64
Establecer metas de gasto como porcentaje del PIB	64
Fijar impuestos específicos o royalties	66
Financiamiento internacional que apoya iniciativas innovadoras	68
 CAPÍTULO 2	
CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS	70
¿A quién se entregan los recursos?	73
¿Qué recursos se distribuyen?	76
Distribuir insumos	76
Distribuir recursos monetarios	81
Cuánto distribuir y cómo hacerlo	82
Criterios técnicos y fórmulas para distribuir insumos y dineros	84
Variables clave para construir fórmulas de distribución	86
Flexibilidad en el uso de los recursos monetarios	95
El rol de los datos en la distribución de recursos	96
 CAPÍTULO 3	
CÓMO EJECUTAR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO	98
La importancia de ejecutar bien	100
Modelos de ejecución: centralización vs. autonomía local	102
Ejecución centralizada, sin autonomía financiera local	104
Ejecución local con autonomía limitada	106
Ejecución local acompañada de alta autonomía presupuestaria	107

Desafíos en la ejecución presupuestaria	108
Una burocracia excesiva	108
Ciclos presupuestarios no sincronizados	110
Carencia de capacidades técnicas	111
El riesgo de corrupción y apropiación indebida	113
Estrategias para mejorar la ejecución presupuestaria	114
Fortalecer las capacidades de gestión financiera educativa	114
Fortalecer la transparencia y el monitoreo en la ejecución	121
 CAPÍTULO 4	
CÓMO MONITOREAR LO QUE SE GASTA	124
Monitoreo administrativo	126
¿Se están usando los recursos para los fines previstos?	127
¿Cumplen los procesos de adquisición de bienes y servicios con las normas y estándares de calidad?	130
¿Genera el exceso de monitoreo una “parálisis administrativa”?	132
Monitoreo de la implementación	134
Monitoreo de los resultados	138
Fomentar la transparencia y el acceso a la información	142
La importancia de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED)	145
 RECOMENDACIONES	
Hacia un gasto más inteligente en la educación escolar	150
Referencias bibliográficas	160

Índice de figuras y tablas

RESUMEN EJECUTIVO

Figura 1: Marco conceptual.....	14
--	----

INTRODUCCIÓN

Figura 1.1: Gasto público en educación como porcentaje del PIB (OCDE-ALC).....	20
Figura 1.2: Marco conceptual ampliado.....	23
Figura 1.3: Gasto público en educación (como porcentaje del PIB).....	27
Recuadro: Estrategias de financiamiento educativo: análisis comparativo.....	36

CAPÍTULO 1

Figura 1.1: Cerrando brechas de financiamiento (Razón del gasto promedio por estudiante de primaria entre los países de la OCDE y ALC).....	45
Figura 1.2: Las tres etapas de estudios de costo.....	48
Figura 1.3: Tres niveles de prioridades de presupuesto.....	50
Figura 1.4: Fuentes de financiamiento público (según tipo de gobierno).....	59
Figura 1.5: El peso de las familias (Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB).....	60
Figura 1.6: Matrícula en el sector privado por regiones del mundo (educación primaria).....	61
Figura 1.7: Tan lejos, tan cerca (Metas de gasto en educación y gasto real).....	65

CAPÍTULO 2

Figura 2.1: Distribución de los recursos educativos.....	74
Figura 2.2: Ejemplo estilizado de pago escalonado por estudiante.....	88
Recuadro: Ley SEP en Chile: cómo promover la equidad socioeconómica y resguardar el uso de los recursos.....	89
Figura 2.3: Asignación monetaria por alumno en la educación primaria en Colombia, 2023.....	90
Figura 2.4: ¿Qué es lo que importa? (Variables comunes para determinar el financiamiento en ALC).....	94

CAPÍTULO 3

Figura 3.1: Factores clave para una ejecución presupuestaria eficiente.....	101
--	-----

CAPÍTULO 4

Figura 4.1: Nivel de desarrollo global de SIGED por sistema educativo, países o localidades seleccionados de ALC.....	143
Figura 4.2: Análisis entre gastos y resultados en escuelas del estado de Pernambuco, Brasil.....	146
Figura 4.3: Plataforma Manage, proyecto piloto en Jamaica.....	148

RECOMENDACIONES

Tabla: Diez recomendaciones principales para un Gasto Inteligente.....	152
---	-----

Lista de acrónimos

ALC:	América Latina y el Caribe
PIB:	Producto Interno Bruto
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
PISA:	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
USD:	Dólares de Estados Unidos
SEP:	Ley de Subvención Escolar Preferencial
FUNDEF:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PPP:	Poder de Paridad de Compra
CAQi:	Costo Alumno-Calidad Inicial
CAQ:	Costo Alumno-Calidad
ANEP:	Administración Nacional de Educación Pública
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura (en Perú)
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado (en Perú)
JEC:	Jornada Escolar Completa
ETC:	Entidades Territoriales Certificadas (en Colombia)
APAFA:	Asociaciones de Padres de Familia (en Perú)
AOD:	Asistencia Oficial para el Desarrollo
CAF:	Corporación Andina de Fomento
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
IDH:	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IIBB:	Impuesto sobre los Ingresos Brutos (en Provincia de Buenos Aires, Argentina)
PPA:	Plan Plurianual
UGEL:	Unidades de Gestión Educativa Local (en Perú)
DRE:	Direcciones Regionales de Educación (en Perú)
SLEP:	Servicios Locales de Educación Pública (en Chile)
PTRF:	Programa de Transferencia de Recursos Financieros (en São Paulo, Brasil)

NEE:	Necesidades Educativas Especiales
PNLD:	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
CONALITEG:	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (en México)
FAEP:	Fondo de Apoyo a la Educación Pública (en Chile)
FECE:	Fondo de Equidad y Calidad Educativa (en Panamá)
SGP:	Sistema General de Participaciones (en Colombia)
CdD:	Compromiso de Desempeño (en Perú)
OPF:	Organizaciones de Padres de Familia (en Guatemala)
SIGED:	Sistema de Información y Gestión Educativa
PEFA:	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
SIDRE:	Sistema de Información de Recursos (en Bogotá, Colombia)
PROGEPE:	Programa de Formación de Directivos Escolares
ATE:	Asistencia Técnica Externa
PEI:	Proyectos Educativos Institucionales
PME:	Plan de Mejoramiento Educativo
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera (en Perú)
SIAFI:	Sistema de Administración Financiera Integrada (en Honduras)
DRE-CR:	Direcciones Regionales de Educación de Costa Rica
DSAF:	Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (en Costa Rica)
SIE:	Superintendencia de Educación (en Chile)
SICOP:	Sistema Integrado de Compras Públicas (en Costa Rica)
CCSS:	Caja Costarricense de Seguro Social
OLPC:	Una Laptop por Niño (por sus siglas en inglés)
ISCE:	Índice Sintético de la Calidad Educativa (en Colombia)
IDEB:	Índice de Desarrollo de la Educación Básica (en Brasil)
SAEB:	Sistema de Evaluación de la Educación Básica (en Brasil)
ERCE:	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
ESSA:	Every Student Succeeds Act (en Estados Unidos)
INEP:	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (en Brasil)
MIME:	Más Información, Mejor Educación (en Chile)
SIGERD:	Sistema de Gestión Escolar de la República Dominicana
SICPE:	Sistema de Costos de Pernambuco

Prólogo

Por demasiado tiempo, el debate sobre financiamiento educativo se ha centrado en una sola pregunta: ¿cuánto debemos gastar? Los recursos siguen siendo necesarios. El gasto público en educación se situó en un promedio de 3,9% del PIB en 2022 en América Latina y el Caribe, el nivel más bajo en más de 20 años. No obstante, lo que necesitamos es una nueva forma de pensar, gestionar y evaluar cómo invertimos en educación.

Esta publicación propone un cambio de paradigma fundamental al plantear cuatro preguntas igualmente importantes: ¿cómo **movilizamos** recursos adicionales de manera sostenible? ¿Cómo los **distribuimos** con criterios técnicos y equitativos? ¿Cómo **ejecutamos** el presupuesto educativo de manera más eficiente? ¿Cómo **monitoreamos** que efectivamente generen impacto?

La propuesta de “un gasto inteligente en educación” que desarrollan los autores no es una abstracción teórica. Está fundamentada en evidencia rigurosa y mejores prácticas en la región y a nivel mundial, desde la implementación exitosa de fórmulas de distribución basadas en las necesidades educativas en terreno, hasta los riesgos de la “parálisis administrativa” cuando el monitoreo se vuelve excesivamente burocrático. Además, muchas de las perspectivas y sugerencias que ofrece esta publicación se basan en entrevistas, conversaciones y colaboraciones en terreno con decenas de tomadores de decisiones –desde ministros de Educación y Finanzas, a directores de escuelas, juntas de padres y otros miembros del sistema educativo– en más de 20 países de nuestra región.

Una buena estrategia pierde fuerza si no va acompañada de una buena ejecución, ya que la distancia entre el diseño y la implementación puede determinar el éxito o fracaso de cualquier reforma educativa. Las mejores intenciones pueden perderse en procesos burocráticos ineficientes, mientras que reformas aparentemente modestas pueden generar transformaciones profundas cuando se implementan con rigor técnico.

Los sistemas educativos de la región tienen ante sí una oportunidad histórica. La pandemia Covid-19, la inseguridad pública y las restricciones fiscales han demostrado la fragilidad de nuestros sistemas educativos. Es momento de aprovechar esas lecciones para construir sistemas de financiamiento que no sólo sobrevivan a las crisis, sino que emerjan fortalecidos de ellas.

En el BID continuaremos siendo socios estratégicos de los países en esta transformación, porque entendemos que el futuro de la región se escribe en las aulas de hoy.

Ana María Ibáñez

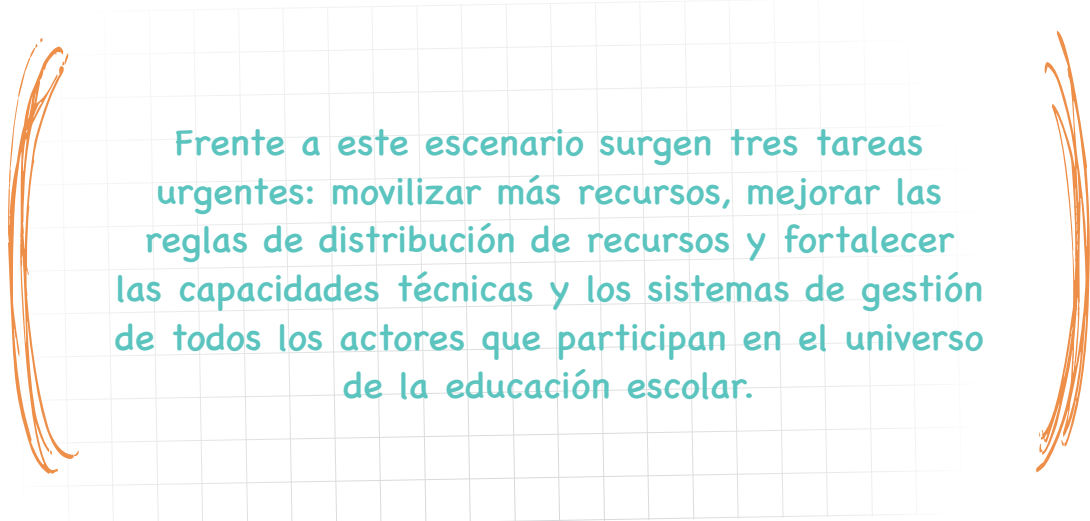
Vicepresidenta de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

Resumen Ejecutivo

¿De qué hablamos cuando hablamos de ‘Gasto Inteligente’ en la educación escolar?

EL ESCENARIO ACTUAL: LOS HECHOS

- **El gasto público total en educación ha bajado desde 2019.** Entre 1995 y 2010, los países de América Latina y el Caribe aumentaron la inversión fiscal en educación de 2,99% del Producto Interno Bruto a más del 5%. Desde entonces, la región (en promedio) no ha recuperado esos niveles. Es más, la pandemia del Covid-19 redujo aún más el gasto, llegando a sólo 3,89% del PIB en 2022. Con ello, la región no alcanza las recomendaciones básicas de la UNESCO que estipulan un mínimo de 4% a 6%. Una inversión insuficiente no mejorará los resultados, incluso si la gestión de los recursos es eficiente.
- **El gasto por alumno está muy por debajo del promedio de la OCDE.** Incluso en los países que han mantenido gastos altos en términos del PIB, como Costa Rica o Chile, el gasto por alumno llega a unos USD 5.000 al año, sólo la mitad de lo que, en promedio, gastan los países de la OCDE. En países como Honduras, Ecuador, El Salvador y Guatemala, el gasto por estudiante de primaria está entre USD 1.200 y USD 1.800 al año, lo que equivale a entre 10% y 15% del promedio de la OCDE.
- **Muchos esfuerzos financieros no han sido acompañados de reformas para asegurar un uso eficiente de los recursos.** En los últimos años varios países han realizado importantes esfuerzos para movilizar recursos adicionales, como establecer metas de gasto anual como porcentaje del PIB o implementar impuestos específicos para financiar la educación escolar. Sin embargo, pocos países han acompañado este empuje con reformas integrales a su sistema de finanzas escolares, lo que ha llevado a resultados mixtos. Este es el caso, por ejemplo, de República Dominicana, Costa Rica y Argentina. Sin una gestión eficiente, aumentos del gasto no mejorarán los resultados.
- **Los ministerios de Educación suelen tener un poder de negociación débil.** Los criterios históricos (replicar partidas presupuestarias de años anteriores), las presiones de los sindicatos de docentes (cuya principal meta suele ser aumentos salariales o, en algunos casos, promover contrataciones basadas en conexiones políticas), y la falta de capacidades técnicas para calcular el ‘retorno sobre la inversión’ de la educación escolar, debilitan la posición negociadora de los ministerios de Educación frente a sus pares de Finanzas, quienes son los que finalmente deciden cuánto asignar a cada sector social. Y en los últimos años prioridades sociales como la salud y la seguridad pública ponen una presión adicional a las arcas fiscales.
- **Los sistemas de gestión financiera y de información educativa aún son incipientes.** Muchos países han adoptado esquemas de gestión escolar descentralizados, con el fin de ajustarse mejor a las necesidades en terreno. Sin embargo, la falta de capacidades técnicas a nivel local muchas



Frente a este escenario surgen tres tareas urgentes: movilizar más recursos, mejorar las reglas de distribución de recursos y fortalecer las capacidades técnicas y los sistemas de gestión de todos los actores que participan en el universo de la educación escolar.

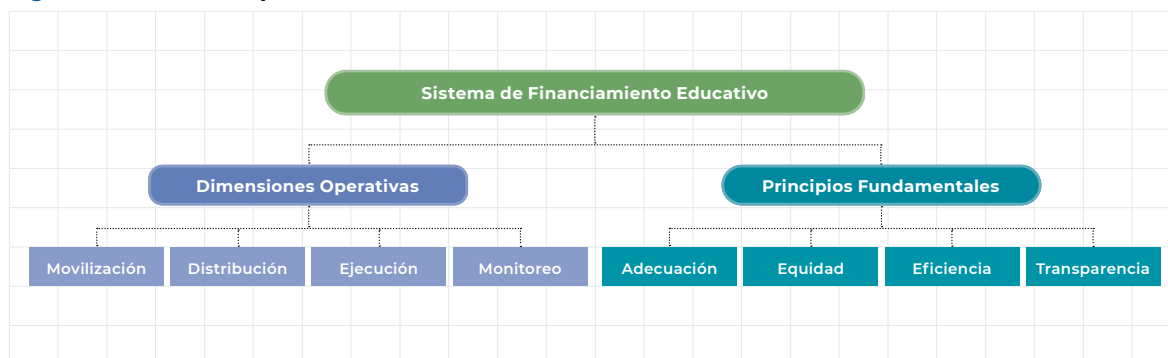
veces juega en contra de ese objetivo. Asimismo, la falta de información sistematizada y digitalizada para todo el sistema escolar debilita tanto a las más altas autoridades, como a los actores locales a la hora de adecuar e invertir los recursos disponibles.

- **La distribución de recursos desde gobiernos a escuelas debería basarse en criterios objetivos, medibles, claros, transparentes y consensuados en el debate público.** Asegurarle a la sociedad que los recursos educativos se distribuyen bajo principios claros, conocidos y acordados por todos los sectores, es esencial para darle legitimidad y sostenibilidad a las políticas de financiamiento educativo. Las fórmulas de financiamiento bien diseñadas son un mecanismo para alcanzar objetivos de política educativa, las cuales además reducen costos de transacción y aumentan la predictibilidad de los fondos disponibles a lo largo del año escolar.
- **Los ciclos presupuestarios están desalineados con las inversiones de largo plazo.** En muchos casos hay una desconexión entre los tiempos fiscales y la ejecución de servicios u obras que satisfacen necesidades educativas en el largo plazo, generando compras apresuradas de fin de año y muchas veces una subejecución presupuestaria en educación.
- **Las desigualdades territoriales siguen siendo excesivas.** En la región persisten diferencias extremas entre zonas urbanas y rurales, o entre regiones ricas y pobres. En Colombia, por ejemplo, la cobertura secundaria varía desde el 10,3% al 76,2%, según la zona geográfica o condición socioeconómica de los alumnos.
- **La burocracia excesiva puede paralizar la gestión.** Varios países tienen regulaciones complejas que generan una “parálisis administrativa” por temor a sanciones. Un caso que ilustra la sobre-regulación es el de São Paulo, donde las autoridades exigían 32 características técnicas que debía cumplir un bolígrafo para encargar su adquisición.
- **El riesgo de corrupción sigue siendo persistente.** Estudios en algunos países de la región muestran que la corrupción o malversación de fondos educativos equivale a una pérdida de ocho meses de aprendizaje para los estudiantes.

¿CÓMO IR MÁS ALLÁ? UN MODELO DE ‘GASTO INTELIGENTE’

Cuánto se gasta es fundamental, pero también cómo se gasta y cómo obtener recursos adicionales. El sistema de finanzas escolares se rige por cuatro dimensiones operativas: **movilizar** recursos, **distribuir** recursos, **ejecutar** esos recursos y **monitorear** este proceso y sus resultados. Cada una de estas dimensiones está relacionada con los cuatro principios fundamentales a los que aspira un sistema escolar. La movilización de recursos está relacionada con la adecuación (¿hay recursos suficientes para educar a todos y de buena manera?); la distribución se vincula con el principio de la equidad (¿reciben los colegios y sus alumnos los recursos necesarios dadas sus necesidades específicas?); la ejecución va de la mano de la eficiencia (¿llegan los recursos estipulados a los colegios?), y el monitoreo está conectado con el principio de la transparencia (¿se usaron realmente los recursos para lo que estaban destinados?).

Figura 1: Marco conceptual



Maneras de *movilizar* más recursos

1. Establecer metas de gasto vinculadas a fuentes de financiamiento específicas

- Establecer metas de gasto educativo como porcentaje del PIB y/o fijar impuestos específicos o royalties que garanticen el cumplimiento de las metas educativas. Ejemplos de ello son el Impuesto Directo a los Hidrocarburos en Bolivia, o el Salário Educação de Brasil.

2. Diversificar las fuentes mediante financiamiento innovador

- Implementar canjes de deuda por educación y bonos sociales educativos y/o promover alianzas público-privadas que no comprometan la equidad del sistema escolar. Un ejemplo son los bonos de impacto social en educación de Colombia, donde los inversionistas privados proveen el financiamiento de iniciativas concretas y, de cumplirse los objetivos acordados, reciben de parte del gobierno un retorno sobre esa inversión.

3. Fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales o locales

- Descentralizar las responsabilidades fiscales y acompañar el proceso de mecanismos redistributivos. Crear incentivos para que los gobiernos locales movilicen recursos propios. El modelo del FUNDEB en Brasil, que combina recursos federales, estatales y municipales, es un ejemplo de este tipo de iniciativas.

4. Desarrollar estudios de costos que sean rigurosos

- Implementar análisis técnicos que determinen las necesidades reales del sistema educativo, y usar estos estudios para fortalecer la posición negociadora frente a los ministerios de Finanzas. Un ejemplo es la metodología CAQ/CAQi de Brasil para determinar los costos reales por alumno.

Cómo mejorar la *distribución* de los recursos

1. Implementar fórmulas técnicas basadas en datos verificables

- Reemplazar criterios históricos y discrecionales en el gasto escolar, por fórmulas diseñadas para alcanzar objetivos de política educativa y que además consideren variables clave como matrícula, vulnerabilidad social, ruralidad y necesidades especiales. Para ello hay que establecer ponderaciones claras y transparentes por cada variable. Un ejemplo es la Ley SEP de Chile, que asigna a las escuelas un 70% más recursos por cada estudiante vulnerable que educa.

2. Fortalecer los sistemas de información integrados

- Desarrollar Sistema de Información y Gestión Educativa o SIGED robustos, con datos educativos digitalizados, integrados y actualizados de manera continua, que permitan distribuciones basadas en datos confiables;
- Además, automatizar y digitalizar algunos procesos de contratación o asignación ayuda a reducir la discrecionalidad y el riesgo de influencias políticas indebidas. El sistema de 'plantilla óptima' de Ecuador es un ejemplo que va en esa dirección.

3. Equilibrar transferencias monetarias con distribución de insumos

- Diseñar modelos híbridos que aprovechen economías de escala centralizadas para algunos insumos y flexibilidad local para otros; adaptar el modelo según las capacidades técnicas locales. Un ejemplo es el de la alimentación escolar en São Paulo. La compra de comida no perecible se realiza a nivel central, y la de productos frescos a nivel local.

Maneras de optimizar la *ejecución* de recursos

1. Fortalecer las capacidades técnicas a nivel local

- Implementar programas de formación en gestión financiera para directores y administradores; establecer criterios técnicos basados en competencias para seleccionar a los mejores gestores. Un ejemplo de lo primero es el Programa de Formación de Directivos Escolares (PROGEPE) del estado de Pernambuco en Brasil. Esta capacitación de 72 horas, que es obligatoria para directores de escuelas, incluye cursos sobre eficiencia del gasto. Un buen ejemplo de lo segundo

está en Colombia, donde los concursos para seleccionar a directivos escolares incluyen evaluaciones que miden competencias académicas, habilidades en gestión de recursos y conocimientos de gestión financiera.

2. Simplificar los procesos administrativos sin comprometer la transparencia

- Desarrollar plataformas digitales que agilicen las compras y reduzcan una burocracia excesiva. El Sistema de Información de Recursos (SIDRE) de Bogotá, por ejemplo, es una plataforma digital que permite a los directores de las 406 escuelas públicas de la capital colombiana gestionar de manera eficiente la adquisición de insumos educativos.

3. Según los contextos, implementar modelos de ejecución diferenciados

- Adoptar una mayor centralización cuando las capacidades locales son limitadas, y otorgar una autonomía progresiva basada en el desempeño y la capacidad técnica demostrada. Un ejemplo es el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) en Chile, que traduce los lineamientos estratégicos en acciones concretas para mejorar los resultados educativos. Su formulación y ejecución son requisitos para que las escuelas accedan al financiamiento adicional de la SEP. Este requisito varía según los resultados de la escuela. Mientras las escuelas con bajos resultados deben elaborar e implementar el PME, aquellas con buenos resultados no deben elaborar un PME y pueden usar los recursos SEP con mayor autonomía.
- El “Kit Escolar DuePay” de la ciudad de São Paulo ilustra cómo se puede entregar mayor autonomía al nivel local. Antes el gobierno de la ciudad distribuía los kits escolares a las escuelas, lo que generaba problemas logísticos y retrasos. Hoy los padres reciben una tarjeta con un monto específico que pueden gastar en una red acreditada de comercios locales. Esto eliminó uno de los grandes problemas de la red, que era iniciar el año escolar sin que el material llegara a tiempo a todas las escuelas.

Cómo realizar un monitoreo efectivo

1. Desarrollar sistemas de monitoreo que integren los aspectos administrativos, de implementación y los resultados

- Crear plataformas que vinculen el gasto escolar con indicadores educativos clave; implementar alertas tempranas para detectar ineficiencias o irregularidades. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) de Perú es una de las plataformas de monitoreo presupuestario más sofisticadas de la región. Este permite registrar y rastrear el gasto público en educativo en todas sus fases.

2. Promover la transparencia activa y el acceso ciudadano a la información

- Publicar los datos desagregados de gasto por escuela y resultados educativos, y facilitar la supervisión social mediante portales accesibles y comprensibles. Un ejemplo de ello es el programa chileno “Más Información, Mejor Educación” (MIME), que proporciona datos sobre infraestructura, oportunidades educativas, planta docente y resultados académicos de más de 15.000 escuelas de ese país.

3. Evitar la “parálisis administrativa” mediante enfoques colaborativos

- Balancear control con apoyo técnico a los gestores educativos; implementar auditorías que combinen supervisión administrativa con acompañamiento pedagógico, y crear mecanismos de retroalimentación constructiva en lugar de sólo punitivos. Un ejemplo son los Compromisos de Desempeño en Perú. El Ministerio de Educación de ese país implementó un modelo que no sólo incluye monitoreo del desempeño, sino que también brinda asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para que puedan cumplir con las metas. Esto permite evitar un enfoque puramente punitivo y fortalece las capacidades locales.

Recuperar el impulso

Una de las propuestas centrales de este libro es presentar políticas públicas que logren que cada peso invertido en la educación escolar genere el máximo impacto posible en los aprendizajes y desarrollo de los estudiantes. Pero para alcanzar un ‘gasto inteligente’ es necesario diseñar un sistema de financiamiento escolar que equilibre cuatro principios fundamentales: adecuación, equidad, eficiencia y transparencia. Y éstos, a su vez, deben vincularse con las cuatro dimensiones del sistema de finanzas escolares: movilización, distribución, ejecución y monitoreo de los recursos.

Sin embargo, asegurarse de que cada peso invertido en educación genere el máximo beneficio posible no es sólo una cuestión de eficiencia administrativa, sino también una obligación moral con las futuras generaciones. Los países de la región tienen hoy la oportunidad de capitalizar las lecciones aprendidas en las últimas décadas para construir sistemas de financiamiento más eficientes, equitativos y transparentes. El éxito en esta tarea determinará en gran medida la capacidad de formar ciudadanos preparados para prosperar en un mundo cada vez más complejo y cambiante.

INTRODUCCIÓN

FINANZAS ESCOLARES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO INTELIGENTE EN UN CONTEXTO DESAFIANTE



A	3,45	3,05
B	1,87	2,04
C	6,40	4,72
D	8,22	5,00

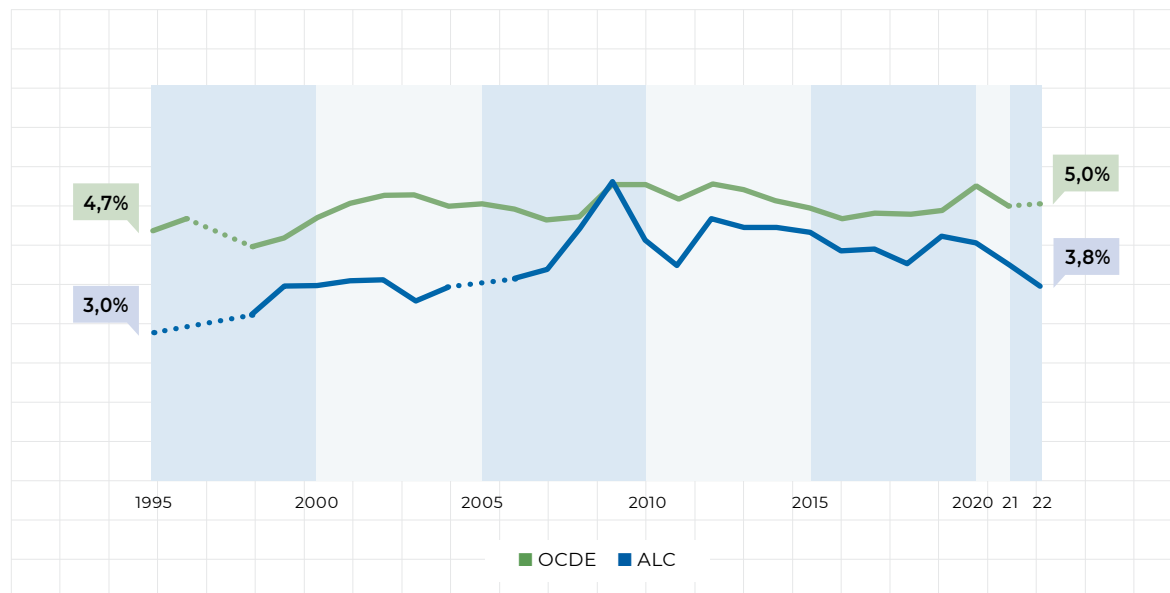
América Latina y el Caribe (ALC) han apostado decididamente por la educación. Entre 1995 y 2014 la región elevó su inversión educativa del 3% al 5% del Producto Interno Bruto (PIB). Se trata de niveles comparables a muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta apuesta por aumentar el financiamiento refleja una convicción regional de que la educación es uno de los principales motores del desarrollo y la equidad social.

Y es que décadas de investigación revelan un patrón inequívoco: una educación efectiva transforma vidas. Los estudiantes que acceden a escuelas de calidad no sólo alcanzan mayor satisfacción personal y éxito laboral, sino que desarrollan mejores relaciones interpersonales, mayor resiliencia y una capacidad superior para perseguir metas de largo plazo. Los beneficios se extienden a la salud, la prevención del delito, la confianza interpersonal y el compromiso cívico [1-5]. Los análisis más recientes demuestran que incrementos sustanciales y sostenidos en la inversión escolar generan avances notables en la graduación escolar, en el acceso a la educación superior y en los resultados académicos, especialmente en sectores vulnerables.

Sin embargo, la pandemia global del Covid-19 hizo que este impulso perdiera fuerza en la región. La combinación de demandas urgentes en salud y mayores restricciones fiscales debido a la contracción económica, sumado a la necesidad de aumentar el gasto social por las crisis de seguridad pública y los desafíos del cambio climático, provocaron una reducción de la inversión educativa en la región, que en 2022 bajó al 3,9% del PIB (**Figura I.1**).

Pero esta caída no fue simplemente el resultado de presiones fiscales inevitables, sino también de decisiones políticas. Y éstas contrastan con la respuesta de otros países ante las pérdidas de aprendizaje por la pandemia.

Si bien la crisis sanitaria de 2020-2022 impactó a los sistemas escolares de todo el mundo, varios países de altos ingresos lograron implementar medidas extraordinarias para mitigar los efectos de la

Figura I.1: Gasto público en educación como porcentaje del PIB (OCDE-ALC)

pandemia en sus sistemas educativos. **Estados Unidos**, por ejemplo, incrementó su gasto federal en educación en un 11% mediante fondos de emergencia (ESSER) para apoyar la reapertura de escuelas, la recuperación del aprendizaje y reducir brechas de equidad. **Canadá** creó el *Safe Return to Class Fund*, con una inversión de 2.000 millones de dólares canadienses para adaptar espacios escolares y expandir el aprendizaje digital. **Alemania** reforzó su Pacto Digital para las Escuelas con 1.500 millones de euros adicionales, mientras que **Francia** y **Corea del Sur** también priorizaron la inversión en tutorías focalizadas, plataformas digitales y subsidios para garantizar el acceso equitativo a internet y dispositivos. Estas respuestas reflejan no sólo una mayor capacidad fiscal, sino también una clara prioridad política otorgada al sector educativo. En cambio, en América Latina y el Caribe, si bien existieron restricciones fiscales, el gasto en educación no fue priorizado frente a otros sectores.

Así, el momento actual es crucial para el futuro de la educación escolar en la región. En un contexto de restricciones fiscales y demandas competitivas de otros sectores, los países de ALC necesitan estrategias más efectivas para financiar sus sistemas escolares. No se trata sólo de mantener el esfuerzo por aumentar los recursos, aunque ello sigue siendo fundamental. El desafío más inmediato es fortalecer los mecanismos para lograr una distribución equitativa, asegurar una ejecución eficiente y establecer sistemas robustos de monitoreo para garantizar que cada dólar invertido genere el máximo impacto posible en el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, reduciendo así las brechas educacionales que existen en la región.

Dado el escenario actual, este libro propone una tesis central: si bien es fundamental mantener e incrementar la inversión en la educación escolar, un desafío igualmente importante es gastar “de manera más inteligente”. La evidencia internacional disponible es clara: el impacto del gasto

educativo depende en gran medida del ‘cómo’ y ‘dónde’ se invierte. Existen estrategias altamente costo-efectivas que pueden generar mejoras sustantivas, incluso sin grandes incrementos presupuestarios. Por ejemplo, la implementación de modelos de pedagogía estructurada han mostrado impactos significativos en el aprendizaje de los estudiantes. Entre estos figuran la selección docente basada en competencias y no en vínculos políticos, o asignar los docentes más efectivos a escuelas con bajo rendimiento académico. Sin embargo, la identificación y evaluación comparada de estas estrategias pedagógicas no es el foco de este libro. Aquí nos concentramos en analizar las dimensiones operativas del financiamiento –movilización, distribución, ejecución y monitoreo– y cómo éstas pueden habilitar o bloquear el uso eficiente de los recursos educativos, independiente del tipo de estrategia pedagógica adoptada por cada país.

Este libro también recoge los conocimientos y experiencias de los proyectos que la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene actualmente en su portafolio, entre los que se incluyen préstamos, inversiones y cooperación técnica que movilizan más de 2.000 millones de dólares estadounidenses (USD) para el sector educativo en ALC y que abarcan a 25 países [6].

La experiencia reciente de cinco países de la región –**República Dominicana, Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile**– ilustra este desafío y las oportunidades que se abren o se desaprovechan. Cada caso ofrece, de manera introductoria, lecciones distintas sobre la compleja relación entre la inversión educativa y los resultados de aprendizaje. Estos países representan sistemas escolares diversos, tanto geográficamente como en el tipo de reformas estructurales que han impulsado en sus sistemas de finanzas escolares. Para efectos de esta introducción fueron seleccionados utilizando dos criterios: primero, son países que aumentaron rápidamente su inversión educativa en los últimos años, como República Dominicana, Brasil y Chile, y/o, segundo, son países que hoy presentan niveles de gasto educativo por alumno y como porcentaje del PIB significativamente superiores al promedio de ALC, como Argentina y Costa Rica.

Los casos de **Perú** –que ha logrado avances importantes en resultados con un foco en la eficiencia del gasto–, de **Colombia** –que progresivamente ha descentralizado la gestión de los fondos escolares–, o de México –donde persiste una estructura de financiamiento altamente centralizada–, también se abordan a lo largo de este libro para ilustrar experiencias y dinámicas relevantes en el mundo de las finanzas escolares.

En 2013 **República Dominicana** dio un paso audaz al asegurar un gasto mínimo en educación equivalente al 4% de su PIB. Los efectos fueron inmediatos. “Los salarios docentes dieron un salto enorme ese primer año y siguieron subiendo en términos reales por cinco años más”, aseguró en marzo de 2024 un alto funcionario del Ministerio de Educación de ese país en conversación con los autores de este libro.¹ Sin embargo, este avance también trajo nuevos desafíos: “El aumento se concentró en salarios, desplazando otros gastos esenciales. La inversión en pedagogía, especialmente en programas de gestión y administración docente, se vio severamente afectada”, afirmó.

1. Según datos del Ministerio de Educación de República Dominicana, entre 2012 y 2023 los salarios docentes a precios corrientes crecieron un 146% para primaria y un 117% para secundaria [7].

Argentina presenta un caso similar, pero con matices propios. El país quintuplicó su inversión en educación, pasando del 1,05% del PIB en 1989 al 5,78% en 2015. Sin embargo, como explica un ex ministro de una Provincia de Argentina: “El 90% [de los recursos] va a salarios, y el resto llega preasignado desde el gobierno federal para actividades específicas. Nos quedamos sin espacio para innovar, sin flexibilidad para responder a las necesidades locales. Es como si lleváramos una camisa de fuerza”.

Costa Rica, en tanto, tiene una meta constitucional de asignar el 8% de su PIB a la educación. Su gasto actual llega al 6,38%, superando el promedio regional e incluso el de la OCDE. Es el país que, en proporción a su economía, más invierte por estudiante en la región. A diferencia de Argentina, ofrece mucha autonomía local, ya que las Juntas de Educación y Administrativas, compuestas por miembros de la comunidad escolar incluyendo a las familias, gestionan casi un 25% de los recursos asignados [8]. No obstante, también tiene inconvenientes. “Para evitar el mal uso de recursos, el Estado regula todas nuestras compras”, dice una presidenta de una Junta de una escuela en San José, la capital del país. “Cuando compramos los almuerzos, sólo podemos usar ciertos proveedores acreditados. A veces los precios son más elevados y los proveedores quedan lejos de la escuela. En vez de comprar al feriante que está al lado del colegio, tenemos que ir a otra parte de la ciudad y pagar más por peor calidad”, asegura. Si bien estas regulaciones pueden parecer excesivas, son una respuesta a experiencias previas donde la falta de controles llevó a casos de malversación de fondos y compras irregulares en algunas escuelas [8].

Por otro lado, **Brasil y Chile acompañaron sus aumentos de inversión** –por sobre el 120% en gasto por estudiante en educación primaria en Brasil y una triplicación en términos reales en Chile en las últimas dos décadas– **con reformas estructurales en sus sistemas de financiamiento escolar.**

En **Chile** las masivas protestas de estudiantes secundarios durante 2006 sirvieron para catalizar la innovación. “Quince años de mayor gasto público [desde el retorno a la democracia en 1990] no bastaron para mejorar los resultados”, recuerda Pedro Montt, quien fue subsecretario de Educación hasta pocas semanas antes de las movilizaciones. “Las protestas de 2006 nos obligaron a replantear el sistema. La Ley SEP [Ley de Subvención Escolar Preferencial, promulgada en 2008] fue nuestra primera respuesta: un modelo de financiamiento que no sólo distribuía más recursos, sino que combatía desigualdades, fortalecía escuelas y exigía resultados. No era sólo más dinero, sino una transformación que vinculó el financiamiento con la calidad del aprendizaje”, asegura el experto que cumplió un papel central en esa reforma.

Y el caso de **Brasil** muestra cómo una visión de largo plazo puede transformar un sistema educativo. Henrique Paim, ex ministro de Educación en 2014 y 2015, aseguró en conversaciones con nuestro equipo que “teníamos algunos de los peores indicadores de la región: bajo rendimiento, alta deserción y una distribución de recursos profundamente desigual que favorecía a las zonas más ricas”. Paim explica que “a través de un consenso nacional, Brasil implementó reformas amplias que abarcaron tanto la distribución de recursos, como su monitoreo sistemático. Esto último incluyó evaluaciones estudiantiles y un sólido sistema de recopilación de datos. La democratización de esta información permitió que estados y municipios comenzaran a diseñar políticas basadas en evidencia, aunque las diferencias en la capacidad de financiamiento local siguen generando importantes brechas entre regiones”.

Estas experiencias de reformas, algunas más sistémicas que otras, nos condujeron a una pregunta fundamental: ¿qué lecciones ofrecen que sirvan para guiar las decisiones en toda la región?

Motivados por esta interrogante, y preocupados por la calidad educativa en la región, los expertos y expertas de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzaron en 2015 una ambiciosa agenda de investigación para poner la lupa sobre cómo funciona el sistema de financiamiento educativo en ALC. Una de las preguntas centrales que guiaron nuestra investigación fue: ¿dónde están los cuellos de botella que impiden que la mayor inversión educativa de los últimos años se traduzca en mejores resultados?

Para responder a estas interrogantes, hicimos una investigación que se desarrolló en dos fases complementarias. La primera, de índole documental e internacional, se basó en trabajos previos realizados en la propia División de Educación del BID. En esta etapa se analizó de manera exhaustiva la literatura académica y la normativa actual sobre financiamiento educativo. Estudiamos las mejores prácticas de los países OCDE en materia de fórmulas y reglas de distribución de recursos, mecanismos de ejecución presupuestaria a nivel nacional, local y escolar, y sistemas de monitoreo y evaluación de gasto. La segunda fase nos llevó al terreno. Realizamos más de 50 entrevistas en profundidad en 22 países de ALC. Conversamos con un amplio espectro de actores: desde ex ministros y viceministros de educación hasta equipos técnicos de finanzas y educación, directores de escuela, padres, investigadores y representantes de organizaciones no gubernamentales.

De este trabajo emerge un marco conceptual que integra dimensiones operativas y principios fundamentales del financiamiento educativo (**ver Figura I.2**). Éste nos permite analizar de manera metódica cómo los sistemas educativos se alinean –o no– con los objetivos de la política educativa de cada país y con las mejores prácticas a nivel global.

Figura I.2: Marco conceptual ampliado



El marco general se expresa a través de cuatro dimensiones interrelacionadas: la **movilización** de recursos, que involucra la captación y generación de insumos financieros; la **distribución**, que comprende los mecanismos para asignar recursos entre regiones, escuelas y programas; la **ejecución**, que abarca los procesos para convertir recursos financieros en insumos y resultados educativos; y el **monitoreo**, que engloba los modelos de seguimiento y evaluación [9-12].

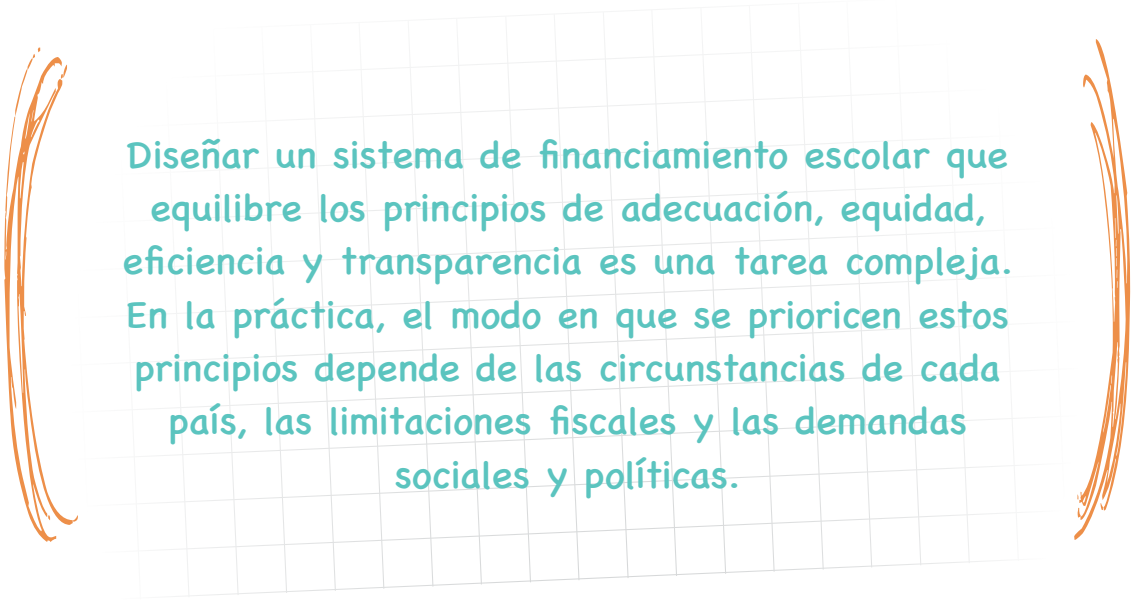
A su vez, estas dimensiones operativas están bajo el alero de cuatro principios esenciales: la **adecuación**, que asegura contar con los recursos suficientes para alcanzar los objetivos educativos; la **equidad**, que garantiza que las asignaciones sean justas y respondan tanto a necesidades similares como a aquellas diferenciadas; la **eficiencia**, que optimiza el uso de los recursos para maximizar su impacto; y la **transparencia**, que facilita el acceso a información y la rendición de cuentas.

La interacción entre estas dimensiones y principios es dinámica y puede generar tensiones que requieren un cuidadoso balance.

Los mecanismos de **distribución** de recursos ilustran bien este desafío: cuando son excesivamente complejos, pueden generar ineficiencias debido a la falta de certeza en la asignación de recursos; cuando las reglas no son claras o se basan en criterios políticos en vez de técnicos, podrían profundizar las inequidades existentes o incluso fomentar prácticas clientelistas. Por ejemplo, las fórmulas que distribuyen recursos directamente a las escuelas sólo funcionan de manera efectiva cuando a nivel del establecimiento educacional existe personal capacitado en gestión financiera y administrativa, sistemas informáticos adecuados para el manejo presupuestario, y procedimientos claros de rendición de cuentas [13].

A nivel de los principios que guían el sistema de financiamiento escolar, la búsqueda de una mayor **equidad** también presenta dilemas importantes. Por ejemplo, redistribuir recursos existentes entre escuelas, sin inyectar fondos adicionales, podría comprometer la **adecuación** del financiamiento en algunos colegios [14, 15]. La implementación de la Ley SEP en Chile en 2008 es un ejemplo de ello. Al diseñar una subvención adicional del 70% para escuelas que atienden alumnos de familias vulnerables, el gobierno enfrentó dos opciones: redistribuir los recursos existentes o inyectar recursos adicionales. Redistribuir el presupuesto existente habría significado reducir la subvención base de todas las escuelas, comprometiendo el financiamiento de las escuelas que ya alcanzaban estándares mínimos. La alternativa adoptada fue inyectar recursos adicionales, preservando la adecuación, pero requiriendo un mayor esfuerzo fiscal. Este caso demuestra cómo mejorar la equidad frecuentemente requiere aumentar recursos totales, no sólo redistribuirlos. De manera similar, permitir que las escuelas cobren una mensualidad y que las familias contribuyan con recursos propios puede fortalecer la adecuación del financiamiento, pero también profundizar las inequidades debido a que las comunidades con mayores recursos económicos tienen la capacidad de aportar más dinero [16].

Los sistemas de transferencias desde gobiernos centrales a los regionales ilustran otro desafío de equilibrio: pueden ser eficientes dado que los gobiernos locales tienen mejor información sobre las necesidades de su población, pero debilitarse si los montos son inadecuados o faltan incentivos para movilizar recursos locales. La autonomía en la gestión escolar presenta un desafío similar. Aprovechar



Diseñar un sistema de financiamiento escolar que equilibre los principios de adecuación, equidad, eficiencia y transparencia es una tarea compleja. En la práctica, el modo en que se prioricen estos principios depende de las circunstancias de cada país, las limitaciones fiscales y las demandas sociales y políticas.

el conocimiento local de las familias puede fortalecer la gestión, pero puede ser contraproducente si no cuenta con sistemas transparentes de monitoreo y con las capacidades necesarias para una gestión efectiva.

Diseñar un sistema de financiamiento escolar que equilibre los principios de adecuación, equidad, eficiencia y transparencia es una tarea compleja y desafiante. En la práctica, el modo en que se prioricen estos principios depende de las circunstancias de cada país, las limitaciones fiscales y las demandas sociales y políticas. Y a medida que los países avanzan en sus objetivos de política educativa, estas prioridades pueden cambiar, obligando a los sistemas de financiamiento a ser más flexibles y dinámicos [17-19].

El desafío central radica en diseñar sistemas que equilibren estos principios a través de las cuatro dimensiones operativas, reconociendo que cada sistema debe encontrar su propio balance según su contexto y objetivos educativos.

Estas tensiones entre los cuatro principios no son teóricas. En la ciudad de São Paulo, **Brasil**, el equipo de la Secretaría de Educación constató que, para comprar un buen bolígrafo de forma centralizada a través de una licitación, era necesario especificar 32 características técnicas, ya que la competencia únicamente por precio no aseguraba un insumo de calidad. Por ello, implementaron mejoras en sus procesos de adquisición. Así, en nombre de una mayor transparencia en la adquisición de materiales escolares, al final se afecta la eficiencia del gasto al crear una burocracia excesiva.

En **El Salvador**, en períodos anteriores, la falta de insumos para la alimentación escolar llevó a soluciones comunitarias improvisadas. Un ex director relató que era común recaudar contribuciones

de las familias para la compra de alimentos complementarios a los proporcionados por el gobierno y contar con los padres para apoyar en la preparación, pero sin contar necesariamente con los conocimientos para una nutrición equilibrada o ser expertos en la manipulación de alimentos. Con ello se compromete tanto la eficiencia como la calidad del servicio.

A nivel macro, la tensión más relevante que se observa es entre los ministerios de Educación y los ministerios de Finanzas. Mientras los primeros suelen pedir mayores aportes (adecuación), los segundos ponen foco en la eficiencia del gasto. Cuando hay que priorizar inversiones sociales, ¿se levantan más escuelas o se construye un nuevo puente que podría impulsar el comercio, el acceso territorial y mayores tributos?

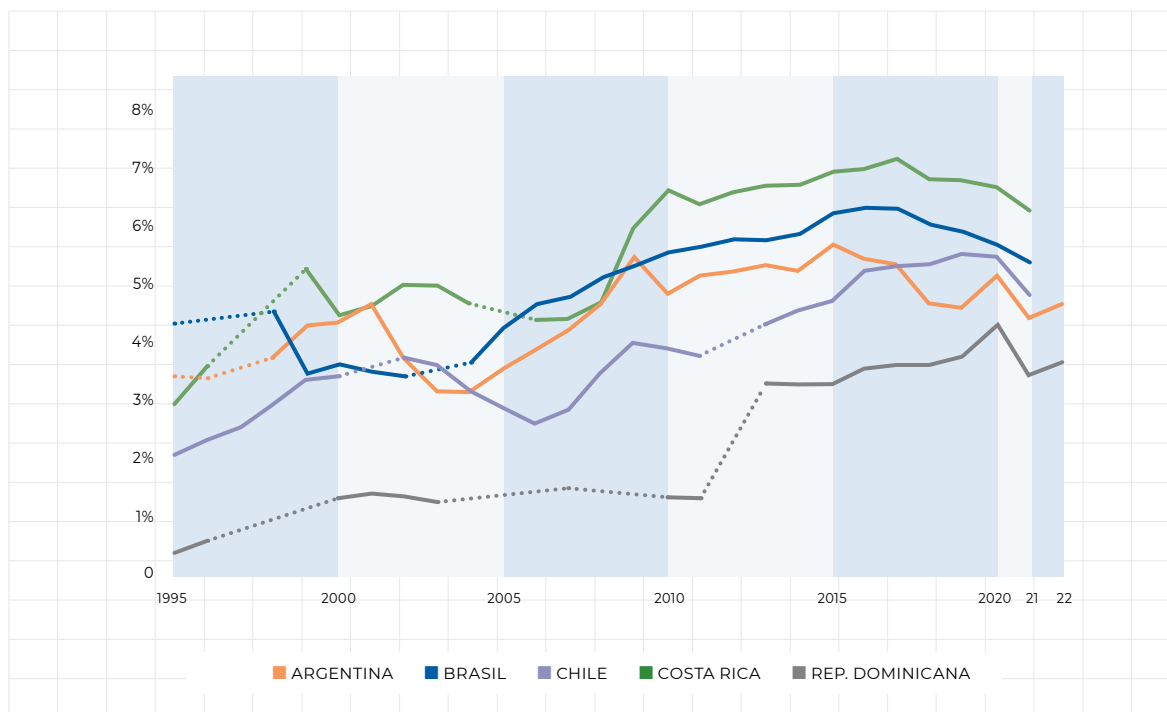
¿Cómo han resuelto –o no– los países de la región estas tensiones? ¿Cómo han implementado, en la práctica, el aumento de recursos educativos de las últimas décadas? En esta introducción presentamos los casos de cinco países que elevaron de manera sustancial el gasto en educación. Estos casos ilustran los dilemas, aciertos y errores que sirven como insumos clave que desarrollaremos a lo largo de este libro, que explora el financiamiento educativo en 22 países de la región. Las experiencias de estos cinco países demuestran cómo diferentes combinaciones de las cuatro dimensiones del financiamiento escolar generan distintas capacidades institucionales, y también resultados distintos. Más importante aún, ilustran los compromisos necesarios para encontrar un equilibrio entre la adecuación presupuestaria, la transparencia, la eficiencia y la equidad.

LAS DISTINTAS RUTAS DE LA INVERSIÓN ESCOLAR

Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana destacan por la magnitud y la rapidez a la hora de aumentar su gasto en educación escolar (**Figura 1.3**). Sin embargo, sus experiencias revelan el que probablemente es el mayor desafío de la región: invertir más no garantiza una mejora de los resultados educativos.

El análisis de estos casos nos permite identificar tres patrones distintos de reforma educativa. El primer grupo –ejemplificado por **República Dominicana**– aumentó la inversión sin modificar de manera estructural su sistema de financiamiento. El segundo, que incluye a **Argentina y Costa Rica**, complementó el aumento de recursos con reformas parciales. El tercero, representado por **Brasil y Chile**, implementó reformas integrales que acercan a estos países a un “gasto inteligente”.

A través de estos cinco casos iniciales, profundizaremos en las dinámicas que luego examinaremos para los 22 países que componen nuestro estudio completo. Sus experiencias nos revelan patrones sobre cómo diferentes estrategias de financiamiento generan distintos resultados institucionales y educativos. Más importante, estos casos permiten entender mejor los delicados equilibrios entre adecuación presupuestaria, transparencia, eficiencia y equidad, lecciones que serán fundamentales para nuestra discusión posterior sobre el gasto inteligente en educación.

Figura I.3: Gasto público en educación (como porcentaje del PIB)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial [20].

República Dominicana: inversión sin reforma

República Dominicana ejemplifica el primer patrón de reforma educativa: un aumento significativo en la inversión, pero sin cambios estructurales en el sistema de financiamiento. En poco más de una década, el país pasó de un gasto educativo del 2% del PIB en 2007 a 4,5% en 2020, impulsado por un masivo movimiento ciudadano. La campaña “4% para la Educación” logró en 2013 la aprobación de un mandato legal que garantiza este nivel mínimo de inversión fiscal, independiente del gobierno de turno.

El aumento presupuestario permitió mejoras significativas. La inversión en infraestructura y la contratación de más docentes redujo de manera importante el hacinamiento escolar. Entre 2011 y 2015, la razón profesor estudiante disminuyó de 44 a 28 alumnos por sala. Y la expansión del programa de alimentación escolar –que más que quintuplicó su presupuesto de USD 79 millones en 2011 a USD 437 millones en 2022– contribuyó a combatir de manera importante la malnutrición infantil y juvenil [21]. El país también logró avances significativos en la cobertura de primaria y secundaria, alcanzando tasas brutas de matrícula de unos 95% en primaria y 72% en secundaria en 2023, aunque persiste una notable disminución en la matrícula al nivel secundario. Y la evaluación PISA de 2022, que se aplica a estudiantes de 15 años, registró un alza de 14 puntos en matemáticas respecto a los resultados de 2018. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para cerrar



brechas fundamentales. Más del 95% de los estudiantes dominicanos muestran un bajo desempeño en matemáticas, con un promedio de 339 puntos frente a los 472 de la OCDE, una diferencia que representa cerca de seis años de aprendizaje escolar [22, 23].

El gran cuello de botella es que el esfuerzo por aumentar la inversión escolar no estuvo acompañado de reformas sobre cómo utilizar los nuevos dineros. Tres características del sistema dominicano ilustran esta desconexión. Primero, la distribución de recursos sigue un modelo tradicional y discrecional. Las decisiones del Ministerio de Educación están influenciadas por presiones sindicales, especialmente en la asignación de plazas docentes. Segundo, aunque los consejos escolares de padres gozan de autonomía para ejecutar gastos en alimentación, materiales y mantenimiento, no poseen ni la formación técnica adecuada ni disponen de los mecanismos de rendición de cuentas para una gestión efectiva. Tercero, en varias ocasiones los sistemas de monitoreo fallan en detectar estas ineficiencias, y cuando las identifican, faltan mecanismos correctivos. La información está fragmentada, las evaluaciones de estudiantes son irregulares, y el acceso a datos públicos es limitado, creando un círculo vicioso donde la falta de evidencia concreta perpetúa prácticas ineficientes.

Gran parte del aumento presupuestario se canalizó hacia salarios y contrataciones docentes, sin una visión estratégica para la mejora educativa. Los números son reveladores: en apenas cuatro años, entre 2012 y 2015, la plantilla administrativa creció un 78% [21] –más de 33.000 nuevos funcionarios– con aumentos salariales que, en promedio, se sitúan en casi un 40%. ¿El resultado? En ese país hay un administrativo escolar por cada docente, frente al promedio regional de uno por cada siete maestros [21].

Si bien la política de aumentar recursos e inyectarlos principalmente en contrataciones administrativas y docentes cumple con el principio de adecuación, puede generar nuevas formas de desigualdad, afectando al principio de la equidad. Las escuelas con mayores redes políticas y

contactos suelen obtener más y mejores docentes, mientras que aquellas que se sitúan en sectores más vulnerables y menos redes muchas veces reciben maestros con menor experiencia o formación. Esto sugiere que también existe una profunda ineficiencia en la asignación de recursos y, tal vez, incluso un uso clientelar de los fondos.

La experiencia dominicana ofrece lecciones cruciales sobre las cuatro dimensiones operativas del financiamiento educativo. En términos de movilización de recursos, el país demostró que la presión ciudadana puede conquistar grandes compromisos de inversión. Sin embargo, el caso también revela que sin reformas paralelas en las otras tres dimensiones –distribución, ejecución y monitoreo– el impacto del aumento presupuestario se diluye. Esto es particularmente relevante considerando que República Dominicana, en términos reales, aún sólo invierte el 27% del promedio por estudiante de secundaria que invierten los países OCDE.

El camino hacia adelante requiere equilibrar múltiples prioridades: mantener y aumentar el nivel de inversión mientras se introducen reformas que mejoren su impacto. La ventana de oportunidad existe. El mismo consenso social que impulsó la campaña del 4% podría catalizar transformaciones más profundas. El desafío será aprovechar esta legitimidad para implementar reformas que equilibren los cuatro principios fundamentales, que son garantizar recursos adecuados mientras se fortalece la transparencia, se aumenta la eficiencia sin sacrificar la equidad, y se construyen sistemas de monitoreo que permitan ajustes futuros basados en evidencia. Sólo así el país podrá traducir su compromiso fiscal en mejoras sustanciales en la calidad educativa.

Argentina: alta inversión con escaso margen de maniobra

Argentina ha exhibido un compromiso histórico con la educación, teniendo uno de los gastos por estudiante más altos de ALC en educación secundaria, y una inversión educativa anual cercana al 5% del PIB, además de un mandato constitucional que exige al menos el 6%. Sin embargo, su caso ilustra cómo incluso un país con este nivel de inversión no siempre logra políticas que impacten en la calidad y sostenibilidad de la educación escolar. El mayor obstáculo para ello está en las limitaciones de los mecanismos de financiamiento.

Al analizar cómo las cuatro dimensiones operativas del financiamiento educativo se ponen en práctica en Argentina, se aprecian tanto avances como estancamientos. En términos de **movilización** de recursos, el país ha logrado mantener niveles significativos de inversión a lo largo de las últimas décadas. En cuanto a la **distribución** de esos dineros, éstos se canalizan principalmente a través del sistema de co-participación, un mecanismo que transfiere automáticamente una fracción de los ingresos fiscales nacionales a las provincias. Si bien este modelo busca apoyar a provincias con menos recursos, las fórmulas de distribución no consideran necesidades educativas específicas ni indicadores de pobreza. Con ello se limita su capacidad para reducir de manera efectiva las disparidades regionales. En tanto, la **ejecución** de los recursos está altamente centralizada, restando autonomía y poder de decisión a las provincias y las escuelas. Y el **monitoreo** enfrenta restricciones significativas. Una política de 2012 prohibió publicar los resultados de pruebas estandarizadas, bajo la lógica de evitar la estigmatización escolar. Pero esto terminó debilitando la rendición de cuentas.

Esta opacidad, junto con sistemas de información fragmentados y evaluaciones inconsistentes, ha creado un círculo vicioso: sin evidencia es difícil impulsar reformas, y sin reformas persiste la falta de transparencia.

El sistema de co-participación, que se creó en 1935 y se consolidó a través de sucesivas reformas hasta mediados de los años 90, ilustra los complejos equilibrios entre los principios fundamentales del financiamiento.

En términos de **transparencia**, la fórmula redujo la discrecionalidad política en la asignación de recursos al establecer criterios objetivos de distribución. Por ejemplo, un 65% de los fondos se distribuyen según población, un 25% según brechas de desarrollo entre provincias, y un 10% para provincias con densidad poblacional menor al promedio nacional.

Respecto a la **equidad**, el modelo buscó reducir disparidades regionales mediante la centralización de la recaudación: provincias con menor capacidad fiscal como Formosa o La Rioja reciben hasta cinco veces más por estudiante que Buenos Aires. La **adecuación** se abordó garantizando una fuente estable de ingresos para las provincias. En promedio, las transferencias de co-participación representan más del 80% de los ingresos educativos en las provincias del norte. Sin embargo, esta dependencia de transferencias nacionales ha generado una estructura rígida que no incentiva la movilización de recursos locales. Por ejemplo, el esfuerzo de aumentar la recaudación provincial no se ve compensado con recursos adicionales de coparticipación, lo que puede desincentivar la mejora de la recaudación local [24, 25].

La rígida estructura del modelo de co-participación limita el margen de maniobra del sistema educativo argentino. La mayoría de los recursos que se transfieren sólo cubren a los salarios docentes y administrativo, y el resto suele estar predestinado por prioridades que establece el gobierno central. Muchas veces, esos dineros se envían directamente a las escuelas sin pasar por los gobiernos provinciales.

Los resultados educativos revelan el costo de estas limitaciones estructurales. A pesar de invertir más que República Dominicana en términos del PIB, Argentina enfrenta desafíos similares en calidad y equidad. La tasa de deserción en la educación secundaria alcanza el 25%, muy superior al 11% en Chile o el 20% de República Dominicana. Y las brechas socioeconómicas son preocupantes. Mientras el 88% del quintil más rico completa la secundaria, sólo el 63% del quintil más pobre lo logra [26]. Estos resultados subrayan cómo la mera movilización de recursos, sin mecanismos efectivos de distribución, ejecución y monitoreo, resulta insuficiente para garantizar mejoras sustanciales en la calidad y equidad educativa.

Los resultados de aprendizaje son igualmente reveladores. Argentina muestra brechas importantes frente a los estándares internacionales. En la Prueba PISA 2022, el país se ubicó en el puesto 64 de 85 participantes en matemáticas, con un rezago que representa 3 años y medio de escolaridad respecto del promedio OCDE [27]. Las desigualdades internas también son pronunciadas. La diferencia entre estudiantes del quintil más rico y el más pobre equivale a más de dos años de escolaridad en todas las materias evaluadas. Más preocupante aún es que el país exhibe un patrón

de estancamiento o declive desde su primera participación en PISA en el año 2000. Los puntajes en matemáticas cayeron de 388 en 2000 a 378 en 2022, mientras que en lectura descendieron de 418 a 401 puntos. Esta tendencia sugiere que las limitaciones estructurales del sistema de financiamiento escolar están obstaculizando el progreso educativo a largo plazo.

Las tensiones entre los principios fundamentales del financiamiento educativo son evidentes en el caso argentino. El sistema de co-participación priorizó la adecuación al garantizar un flujo estable y predecible de recursos a las provincias, pero lo hizo a costa de la eficiencia y, paradójicamente, de la equidad a largo plazo. La búsqueda de estabilidad en el financiamiento resultó en una estructura rígida que dificulta la innovación y la respuesta a las necesidades locales. Además, los intentos de proteger a las escuelas de la estigmatización mediante restricciones en la publicación de datos terminaron por obstaculizar la rendición de cuentas y la mejora basada en evidencia.

Así, el desafío de Argentina es reformar las estructuras que gobiernan el uso de los recursos educativos. Esto requerirá actualizar la fórmula de co-participación para incentivar la movilización de recursos locales, fortalecer la autonomía provincial en la ejecución, y desarrollar sistemas de monitoreo que permitan un uso productivo de la evidencia y datos para lograr una mejora continua.

Costa Rica: inversión alta con ambicioso foco en la autonomía escolar

Con un gasto actual del 6,3% del PIB, y una meta constitucional del 8%, Costa Rica supera ampliamente el promedio regional de 3,9% e incluso el de la OCDE (5,1%). Este esfuerzo público se refleja en un gasto de USD 5.090 al año por cada alumno de secundaria (en términos de paridad del poder adquisitivo), casi el doble del promedio regional de USD 2.590, aunque aún muy por debajo del promedio OCDE de USD 11.437.

El sistema costarricense presenta un caso interesante en las cuatro dimensiones operativas del financiamiento educativo. En la **movilización** de recursos está en la vanguardia regional, pero en el aspecto de la **distribución** de éstos carece de fórmulas objetivas para asignarlos. Según nuestras entrevistas a funcionarios del Ministerio de Educación, mientras algunas escuelas tienen exceso de maestros, otras enfrentan aulas sobrepobladas, evidenciando un uso poco eficiente de los recursos humanos disponibles. El **monitoreo** enfrenta limitaciones importantes en la recolección y uso de datos, en gran parte debido al débil método para reportar la asignación de recursos que reciben las escuelas, donde la información se mantiene fragmentada y frecuentemente sin digitalizar [8]. Aunque existen evaluaciones regulares, la escasez de datos a nivel de los establecimientos y el limitado acceso público a la información obstaculizan la toma de decisiones basada en evidencia.

Sin embargo, en el área de la **ejecución**, Costa Rica ha adoptado un enfoque único. Casi el 25% del presupuesto (excluyendo salarios) se gestiona en las propias escuelas a través de las Juntas de Educación y Administrativas, donde padres y miembros de la comunidad manejan aspectos operativos como mantenimiento, servicios y el funcionamiento general del colegio [8]. En teoría, esta autonomía permite decisiones mejor adaptadas a las realidades locales.

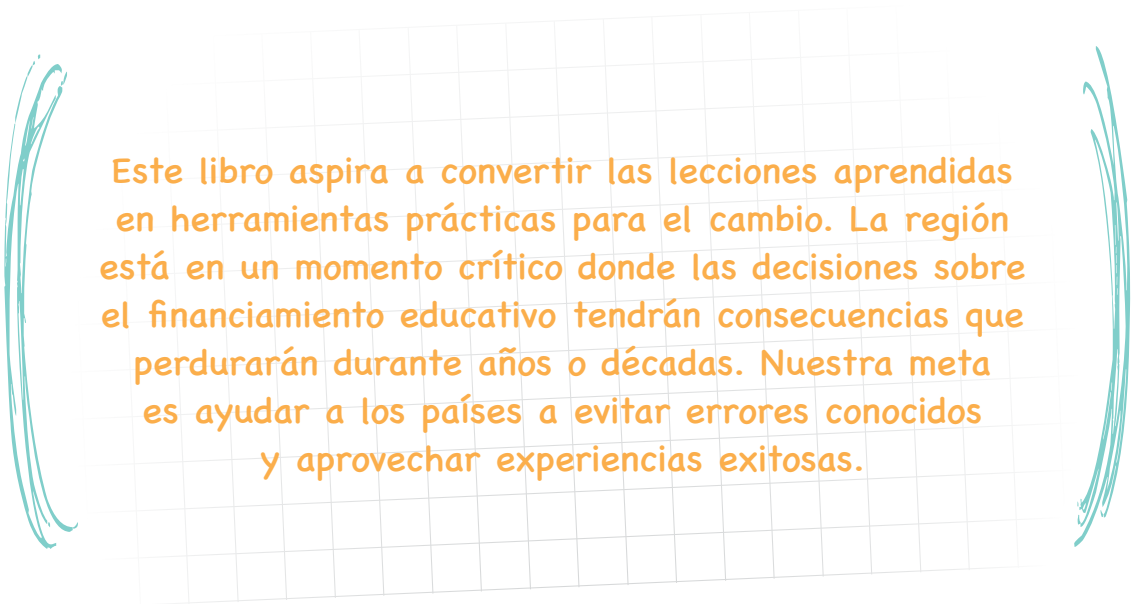
Esta gestión local busca mejorar la **eficiencia**, aprovechando el conocimiento comunitario, y aumentar la transparencia a través de la participación de padres y miembros de la comunidad en las decisiones de gasto escolar. Sin embargo, la limitada capacidad técnica de estas Juntas compromete la eficiencia en el uso de recursos. Para abordar esta debilidad, el gobierno introdujo reglas estrictas de ejecución del gasto que, según entrevistas con miembros de las propias Juntas, han resultado en procedimientos burocráticos excesivos, creando paradójicamente nuevos obstáculos para una gestión ágil y efectiva. Más aún, este modelo puede comprometer la **equidad** del sistema, ya que las comunidades de algunas escuelas más aventajadas pueden en teoría entregar servicios básicos de mayor calidad, que aquellos colegios ubicados en zonas vulnerables.

La elevada inversión educativa ha permitido avances importantes en cobertura, en especial en la educación preescolar y secundaria, donde la matrícula casi se ha duplicado en dos décadas [8]. Sin embargo, persisten desafíos fundamentales en equidad y eficiencia. La deserción escolar en secundaria afecta a uno de cada cinco estudiantes, y la situación es aún más grave entre el 20% más pobre, donde uno de cada tres estudiantes abandona sus estudios [8]. Los principales motivos para el abandono escolar entre niños y jóvenes son la necesidad de trabajar, la dificultad para cubrir los costos de los estudios, la falta de interés en los estudios y la necesidad de cuidar a niños o personas mayores de la familia. Además, existe una brecha generacional, ya que más de la mitad (57%) de la población mayor a 24 años no ha terminado la educación secundaria [28].

La trayectoria en pruebas internacionales revela las consecuencias de estas debilidades estructurales. Al igual que Argentina, Costa Rica ha experimentado un deterioro en las pruebas PISA. Los puntajes en matemáticas cayeron de 409 en 2009 a 385 en 2022; en lectura de 443 a 415, y en ciencias de 430 a 411. Estos retrocesos representan más de medio año de aprendizaje perdido. La brecha con el promedio OCDE es particularmente alarmante en matemáticas: 88 puntos, que equivale a casi tres años de escolaridad [8], con desigualdades internas que reflejan dos años de diferencia entre el quintil más rico y el más pobre.

El caso costarricense revela una paradoja fundamental: a pesar de contar con bastantes recursos y un modelo descentralizado que busca responder a las necesidades locales, las limitadas capacidades técnicas obstaculizan el uso eficiente de estos. La experiencia sugiere que dar autonomía a las comunidades escolares, aunque valioso en principio, requiere una inversión paralela en desarrollar capacidades técnicas y en sistemas de apoyo que encuentren un balance entre control y flexibilidad.

Así, el camino hacia adelante para Costa Rica no pasa tanto por movilizar más recursos, sino encontrar un equilibrio entre control central y autonomía. El país debe fortalecer las capacidades de gestión local, desarrollar mecanismos más objetivos de distribución, mejorar los procesos de ejecución presupuestaria y establecer sistemas robustos de monitoreo que promuevan la rendición de cuentas sin generar burocracia excesiva. Sólo así podrá traducir su alta inversión en mejores resultados educativos.



Este libro aspira a convertir las lecciones aprendidas en herramientas prácticas para el cambio. La región está en un momento crítico donde las decisiones sobre el financiamiento educativo tendrán consecuencias que perdurarán durante años o décadas. Nuestra meta es ayudar a los países a evitar errores conocidos y aprovechar experiencias exitosas.

Brasil: el impacto de reformas coordinadas

El caso de Brasil ilustra cómo una reforma integral puede transformar todo un sistema educativo. En los últimos 20 años no sólo aumentó fuertemente su inversión –el gasto por estudiante en educación primaria y secundaria creció más de 120%–, sino que implementó reformas coordinadas en las cuatro dimensiones del financiamiento educativo.

La transformación comenzó con la dimensión de **distribución**. La creación en 1996 del FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*), un fondo destinado exclusivamente a la educación primaria, y su posterior evolución al FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*) en 2007, que contribuyó a expandir la cobertura a toda la educación escolar, incluyendo preescolar y secundaria, estableció un sistema que equilibra los principios de transparencia, equidad y eficiencia. El FUNDEB centraliza la recaudación, pero mantiene la autonomía local en la ejecución, combinando recursos federales, estatales y municipales para reducir las desigualdades regionales.

La evolución más reciente y significativa ocurrió en 2020, cuando FUNDEB se convirtió en un fondo permanente (antes tenía que ser renovado periódicamente por el Congreso²). Además, estableció que la contribución complementaria del gobierno federal a los estados más pobres se irá aumentando progresivamente desde el 10% actual al 23% del total del fondo hacia 2026, con un enfoque específico en apoyar a las regiones más vulnerables [29].

2. Creado en 1996, el Fondo -originalmente FUNDEF- fue aprobado bajo una ley con una duración de 10 años. En la década siguiente, se aprobó una nueva ley que estableció el FUNDEB con vigencia hasta 2020. Esto significaba que su continuidad dependía, cada diez años, de una nueva legislación. Sin embargo, en 2020, la Enmienda Constitucional n.º 108 aseguró su permanencia y reforzó su importancia para el sistema educativo del país.

La reforma también estableció que el gobierno federal debe complementar recursos en caso de que algún estado no llegue al mínimo de invertir al menos el 70% del gasto promedio nacional por alumno [30]. Con ello se fortaleció tanto la equidad como la adecuación del sistema, especialmente en regiones históricamente sub financiadas como el norte y nordeste del país.

Este diseño resuelve algunas de las tensiones que se vieron en los casos anteriores, ya que el modelo brasileño encuentra un equilibrio: la centralización de recursos facilita la equidad entre las regiones, mientras la autonomía en la ejecución permite responder a necesidades locales. El aumento gradual de la contribución federal asegura además la adecuación sin crear dependencia, incentivando que estados y municipios también movilicen recursos propios.

En la dimensión de **ejecución**, Brasil complementó la reforma financiera con programas estructurados de mejoramiento escolar. El programa PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) estableció procesos claros para el uso efectivo de recursos, abordando el desafío que enfrentan las Juntas en Costa Rica de combinar autonomía con capacidad técnica. Este programa provee tanto las herramientas como el acompañamiento necesario para que las escuelas planifiquen y ejecuten sus recursos de manera más eficiente.

Las mejoras en infraestructura y recursos humanos ilustran el enfoque global de Brasil. Los aumentos salariales fueron particularmente significativos. Los docentes de escuelas públicas vieron crecer sus salarios en un 400% en términos reales entre 1995 y 2013 [26]. Más importante aún, este aumento se vinculó con una profesionalización del cuerpo docente. El porcentaje de maestros con título universitario pasó de menos del 20% a principios de los años 90 a más de 80% en la actualidad [20, 26]. Esta transformación demuestra cómo una mayor inversión, cuando se acompaña de reformas estructurales, puede contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Quizás la innovación más distintiva de Brasil ha sido su sistema de monitoreo y evaluación. Mientras otros países de la región han limitado el acceso a datos –como Argentina– o carecen de sistemas robustos de información –como República Dominicana–, Brasil apostó por la transparencia. El Sistema Nacional de Evaluación comenzó con Prova Brasil en 2005, una evaluación bianual a estudiantes de 5° y 9° grado. Los resultados componen el Índice de Desarrollo de la Educación Básica, una herramienta que va más allá de la medición. Las escuelas con bajo desempeño deben implementar planes de mejoramiento bajo la supervisión simultánea de autoridades federales, estatales y municipales, cada una con responsabilidades específicas en el proceso de mejora, creando así un ciclo continuo de evaluación y progreso.

En tanto, un censo escolar anual recopila datos detallados sobre escuelas, estudiantes y docentes, mientras que el Portal de Transparencia centraliza la información sobre presupuestos, salarios y adquisiciones en todos los niveles del sistema. Esta democratización de la información ha transformado la toma de decisiones educativas en Brasil. Hoy, los investigadores y expertos de ese país pueden analizar la efectividad de diferentes políticas educativas; los legisladores estatales y municipales pueden fundamentar sus propuestas o decisiones en evidencia concreta, y los medios de prensa informan regularmente sobre el desempeño del sistema escolar. Se ha creado así una cultura de rendición de cuentas que contrasta marcadamente con la opacidad que caracteriza a otros sistemas de la región.

Las reformas integrales de Brasil han producido resultados notables. En el ámbito de la cobertura escolar, la matrícula en primaria aumentó del 87% al 99% entre 1990 y 2022, mientras que en secundaria se duplicó, pasando del 45% al 90%. Más significativo aún es el progreso en la calidad educativa. A diferencia de Argentina o Costa Rica, Brasil ha mejorado de manera consistente en las pruebas PISA. Entre 2000 y 2022 los puntajes aumentaron en todas las áreas: de 396 a 410 en lectura, de 334 a 379 en matemáticas, y de 375 a 403 en ciencias. Este avance es particularmente valioso considerando el punto de partida del país. En 1990, menos del 20% de los docentes tenían título universitario, las escuelas rurales carecían de infraestructura básica, y las desigualdades regionales en financiamiento por alumno superaban el 400% [26].

Pese a todos los avances, todavía persisten desafíos importantes. La brecha con el promedio OCDE sigue siendo importante. En matemáticas, la diferencia de 94 puntos representa un poco más tres años de aprendizaje en el aula. También continúan las desigualdades internas. La diferencia entre los quintiles socioeconómicos más altos y más bajos equivale a tres años de escolaridad, mientras que los estudiantes no blancos están rezagados dos años respecto a sus pares blancos [27]. Las regiones norte y nordeste continúan con un rendimiento por debajo del sur y sudeste [31].

Estos desafíos entregan una lección importante: las reformas estructurales al sistema de financiamiento educativo no siempre son suficientes para abordar desigualdades históricas y estructurales. Mirando hacia adelante, Brasil debería implementar programas diseñados para atender las necesidades específicas de poblaciones vulnerables y comenzar así a cerrar las históricas brechas étnicas y regionales.

Chile: una reforma educativa integral

Chile es otro ejemplo que ilustra el poder transformador de implementar reformas sistémicas, aunque su origen fuera distinto. Mientras Brasil desarrolló sus reformas gradualmente, en Chile el cambio fue catalizado por la presión social. La llamada “Revolución Pingüina” de 2006 (en referencia a cómo se describía a los secundarios debido a sus uniformes) obligó al país a repensar fundamentalmente su modelo educativo. En respuesta, no sólo triplicó su gasto en educación en términos reales, sino que implementó reformas que abordaron simultáneamente las cuatro dimensiones del financiamiento educativo.

El caso chileno demuestra que cuando el aumento en el gasto educativo se combina con reformas estructurales bien diseñadas y cuidadosamente implementadas, se generan mejoras significativas en la calidad y equidad de la educación.

Este país innovó simultáneamente en las dimensiones de **distribución**, **ejecución** y **monitoreo**. En distribución, la Ley SEP de 2008 introdujo una fórmula de financiamiento que aumenta en un 70% los recursos por cada estudiante vulnerable que atiende la escuela, abordando de manera directa las desigualdades a nivel de colegio, sin reducir los recursos para los establecimientos más aventajados. Esto fortaleció tanto la **equidad** como la **adecuación** financiera del sistema. En **ejecución**, estableció los Programas de Mejoramiento Escolar que, a diferencia de las Juntas en Costa Rica, combinan autonomía con supervisión central.

Recuadro: Estrategias de financiamiento educativo - análisis comparativo

Estrategia de financiamiento	Ventajas	Desventajas	Condiciones habilitantes
Sistemas de costos para planificar y presupuestar	• Permite calcular necesidades reales por nivel educativo • Mejora la calidad del debate presupuestario • Facilita la justificación técnica de aumentos presupuestarios	• Requiere datos confiables y actualizados • Exige capacidad de modelización técnica • Necesita actualización periódica para mantener su relevancia	• Capacidad técnica especializada en el ministerio • Sistemas de datos administrativos sólidos • Vínculo institucional entre planificación educativa y proceso presupuestario
Fórmulas de asignación por matrícula y nivel de pobreza	• Transparentes y objetivas • Predecibles para gestores educativos • Promueven la equidad en la distribución de los recursos • Reducen la discrecionalidad política	• Si son demasiado complejas, pueden ocultar inequidades • Riesgo de manipulación de datos de entrada • Pueden perpetuar desigualdades si no se revisan	• Fórmulas simples y comprensibles • Publicación y difusión de criterios • Indicadores claros, verificables y actualizados
Transferencias monetarias directas a las escuelas	• Mayor autonomía en gestión local • Adaptación a necesidades específicas • Empodera a las comunidades educativas • Rapidez de ejecución	• Riesgo de mal uso si no hay capacidades • Posible subejecución presupuestaria • Desigualdades en capacidad de gestión entre escuelas • Complejidad para auditorías	• Capacitación sistemática en gestión escolar • Mecanismos robustos de rendición de cuentas • Sistemas de acompañamiento técnico • Normativa clara sobre usos permitidos
Compras centralizadas de insumos (libros, alimentos, etc.)	• Economía de escala en adquisiciones • Control de calidad estandarizado • Reducción de costos unitarios • Simplificación para escuelas	• Posible desconexión con necesidades locales • Riesgo de ineficiencia en la distribución • Menor adaptabilidad a contextos diversos • Potenciales retrasos logísticos	• Coordinación logística eficiente • Diagnóstico previo de las necesidades locales • Sistemas de inventario y trazabilidad • Mecanismos de retroalimentación de usuarios

continúa...

Recuadro: Estrategias de financiamiento educativo - análisis comparativo ...continuación

Estrategia de financiamiento	Ventajas	Desventajas	Condiciones habilitantes
Sistemas de gestión digital del gasto (SIGED, portales)	• Mejor monitoreo y trazabilidad de recursos • Menos riesgos de corrupción • Transparencia para la comunidad educativa • Generación de datos para análisis	• Requiere inversión inicial significativa • Exige capacidades técnicas especializadas • Requiere alta conectividad e infraestructura • Necesidad de actualización constante	• Interoperabilidad con otros sistemas públicos • Formación técnica de usuarios en todos los niveles • Infraestructura de conectividad adecuada • Respaldo normativo para su implementación
Presupuestos por resultados o incentivos por desempeño	• Alinean recursos con objetivos estratégicos • Fomentan una mejora continua • Fortalecen la rendición de cuentas • Visibilizan los resultados educativos	• Potenciales incentivos perversos • Posible descuido de aspectos que no se miden • Inequidad si no considera contextos	• Indicadores claros y consensuados • Sistemas de monitoreo robustos • Alineación con capacidades locales • Mecanismos de compensación por vulnerabilidad
Financiamiento descentralizado a gobiernos subnacionales	• Permite adecuación a realidades territoriales • Fomenta la corresponsabilidad en financiamiento • Acerca las decisiones a las comunidades educativas • Potencia el desarrollo de capacidades locales	• Altamente desigual sin mecanismos compensatorios • Riesgo de fragmentación del sistema educativo • Posible reducción de prioridad presupuestaria • Complejidad en la coordinación intergubernamental	• Capacidad técnica en los gobiernos locales • Sistemas efectivos de fiscalización • Reglas claras de redistribución y compensación • Marco normativo que defina competencias
Canje de deuda por educación u otras fuentes no tradicionales	• Acceso a recursos externos adicionales • Visibilidad política para el sector educativo • Posibilidad de financiar innovaciones • Menor presión sobre el presupuesto regular	• Aporte generalmente marginal • Condicionalidades externas potencialmente restrictivas • Complejidad en negociaciones y ejecución • Riesgo de discontinuidad	• Alineación con estrategias educativas nacionales • Mecanismos para asegurar sostenibilidad • Capacidades específicas para la gestión de los fondos • Sistemas de monitoreo y evaluación rigurosos

De esta manera, las escuelas deciden cómo invertir los recursos adicionales, pero dentro de un marco técnico que asegura su uso efectivo. Los colegios de alto rendimiento obtienen autonomía plena sobre los fondos que reciben, mientras que aquellos con resultados más débiles deben seguir pautas concretas sobre cómo invertir los recursos adicionales para atender a estudiantes vulnerables, además de tener una mayor supervisión en su gestión. Este enfoque diferenciado promueve tanto la eficiencia como la mejora continua. Las escuelas que mantienen buenos resultados conservan su autonomía, mientras que aquellas que persisten en la categoría más baja sin mostrar mejoras pueden perder su licencia para operar como escuela con financiamiento público. Aunque antes de llegar a este punto extremo, el gobierno central ofrece apoyo técnico intensivo para ayudarlas a mejorar y evitar su cierre.

La Ley SEP estableció además dos mecanismos para vincular la inyección de más recursos con resultados concretos: primero, las escuelas deben demostrar mejoras en el aprendizaje para mantener su autonomía en el uso de los fondos; segundo, el monto total de la subvención que reciben varía según su desempeño educativo, creando así incentivos para la eficiencia. De esta manera, el modelo chileno resuelve la tensión entre eficiencia y equidad al vincular el nivel de autonomía en el uso de recursos con el desempeño académico.

En la dimensión de **monitoreo**, Chile, al igual que Brasil, desarrolló un sistema integral que contrasta con la opacidad de Argentina o las debilidades de República Dominicana y Costa Rica. Las evaluaciones censales que se realizan de manera regular en las escuelas de primaria y secundaria no sólo miden resultados, sino que impulsan mejoras a través de un sistema de clasificación que considera desempeño, progreso y contexto de los colegios. Además, el sistema genera y mantiene datos longitudinales a nivel de estudiante, lo que permite dar seguimiento a las trayectorias individuales y analizar con mayor precisión el impacto de las intervenciones educativas.

En tanto, el compromiso con la **transparencia** se refleja en los sólidos sistemas de datos públicos. Desde resultados de evaluaciones en múltiples grados escolares hasta información administrativa detallada sobre escuelas, docentes y alumnos, todos los datos están disponibles para investigadores, tomadores de decisiones y la prensa. Este amplio acceso a la información ha generado todo un ecosistema en torno a la educación. En el Congreso no se discute ningún proyecto de ley sobre educación sin un análisis de datos y consulta a especialistas. También ha surgido una robusta industria de investigación –que incluye universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y centros de estudios– que analiza de manera constante las políticas educativas en base a la evidencia pública. Y los periodistas que cubren el sector de la educación regularmente incorporan datos y no pocas veces ponen en aprietos a las autoridades con esas evidencias

Para consolidar estas reformas, Chile fortaleció su arquitectura institucional creando dos entidades independientes: la Agencia de Calidad de la Educación evalúa los resultados de aprendizaje y la gestión de los establecimientos escolares; y la Superintendencia de Educación fiscaliza que las escuelas cumplan con las normativas vigentes y supervisa el uso de los recursos públicos y privados que reciben los colegios. Esta separación de funciones, única en la región, fortalece la transparencia y el equilibrio 'técnico-político' del sistema.

Los resultados de aprendizaje demuestran el potencial de estas reformas sistémicas. Al igual que Brasil, Chile logró mejoras consistentes en calidad y equidad. En el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), la prueba estandarizada nacional que evalúa el aprendizaje en distintos grados, la brecha de puntajes en cuarto básico entre estudiantes cuyas madres no completaron la secundaria y aquellos con madres universitarias se redujo de 67 a 46 puntos entre 1999 y 2018, lo que equivale a un año adicional de escolaridad [32].³ Más aun, el porcentaje de estudiantes de familias vulnerables que no alcanzaron los niveles mínimos de aprendizaje esperados para su grado disminuyó de 61% a 52% en el mismo período.

En las pruebas PISA Chile mostró una mejora importante entre 2000 y 2022. Por ejemplo, en el área de lectura aumentó en 38 puntos durante ese período. Este avance representa más de un año de escolaridad adicional [22, 23]. Sin embargo, en Chile persisten importantes diferencias socioeconómicas. En la prueba PISA 2022, el rendimiento de los estudiantes del 20% más rico respecto del 20% más pobre representaba dos años de escolaridad. La brecha con la OCDE también es preocupante. En matemáticas, por ejemplo, los estudiantes chilenos obtienen 68 puntos menos que el promedio OCDE, una diferencia que equivale a poco más de dos años de aprendizaje.

Estos resultados reflejan un desafío de adecuación y movilización de recursos: pese a sus reformas, Chile invierte en términos reales aproximadamente la mitad que el promedio OCDE por cada estudiante. El caso chileno demuestra que las reformas estructurales son necesarias, pero no son suficientes sino se acompañan de un esfuerzo sostenido por aumentar el financiamiento educativo global.

Guyana: una oportunidad para brillar

Las experiencias de los países analizados ofrecen lecciones valiosas para otros sistemas educativos de la región que planean aumentar su inversión en educación.

El caso de Chile muestra que un aumento sustantivo de la inversión educativa centrada en familias de bajos ingresos mejora la adecuación, equidad y los resultados de aprendizaje. Y si el gasto se acompaña de información clara e incentivos, se fortalece la gestión mejorando la eficiencia y transparencia del sistema escolar.

Las reformas en Brasil revelan cómo un mayor apoyo a los estamentos regionales o locales desde el nivel central promueve una mayor autonomía y una distribución más adecuada y equitativa de los recursos. Al mismo tiempo, lleva a una ejecución presupuestaria más eficiente y pertinente a las necesidades locales.

3. Para calcular la equivalencia entre puntos en la evaluación de SIMCE a años de escolaridad, usamos la ganancia anual promedio de puntajes en pruebas estandarizadas entre kínder y grado 12 calculada por Hill y otros para la población de estudiantes estadounidenses [32]. Este promedio fue estimado en 0,44 desviaciones estándar y es casi idéntico a reducción de la brecha por nivel socioeconómico en Chile en 21 puntos (que equivale a 0,42 desviaciones estándar en la evaluación SIMCE, cuyo valor es 50).

La experiencia de República Dominicana señala que no basta con aumentar de manera importante los recursos para la educación escolar, si esa mayor inversión no se acompaña de reformas estructurales. La de Costa Rica muestra que grandes esfuerzos presupuestarios desde el gobierno central también deben tomar en cuenta estrategias para fortalecer más los niveles locales. Lo mismo sucede con el caso de Argentina, que demuestra la necesidad de potenciar más el poder de decisión financiera a nivel regional y local y, también, de implementar más medidas de transparencia de datos del sistema escolar.

Estas son lecciones clave para países que están evaluando reformar sus sistemas de finanzas escolares. **Guyana** representa un caso particularmente interesante en este sentido.

Durante la última década, el país ha llegado a una inversión educativa en torno al 5% del PIB, superando la media regional. Pero sigue siendo un esfuerzo menor, ya que en términos reales representa en torno a un tercio del gasto promedio por alumno en ALC y apenas un décimo del gasto de los países de la OCDE.

Como otros sistemas educativos de la región, Guyana enfrenta desafíos significativos, ya que carece de criterios claros para la asignación de recursos y tiene un limitado sistema de información y monitoreo. Estas debilidades se reflejan en profundas desigualdades: las escuelas rurales reciben 50% menos recursos por alumno que las urbanas, y mientras sólo 5% de los maestros urbanos carece de formación universitaria, esta cifra llega al 30% en el interior del país.

Sin embargo, el descubrimiento de enormes reservas petroleras –estimadas en tres veces las de Arabia Saudita– coloca a Guyana en una posición única. A diferencia de otros países de la región que debieron implementar reformas bajo restricciones presupuestarias, Guyana tiene la oportunidad de combinar desde el inicio una fuerte inversión con transformaciones estructurales. Los actuales debates en ese país sobre adoptar reformas similares a las de Chile, sugieren una comprensión de que más recursos por sí solos no garantizan mejores resultados. El caso de Guyana ilustra una oportunidad crucial en el financiamiento educativo, que es aprovechar las lecciones de otros países de la región para evitar errores conocidos y fortalecer las buenas prácticas que se han implementado.

Las lecciones de Brasil, Chile, Costa Rica, Argentina y República Dominicana ofrecen una hoja de ruta clara. El desafío para Guyana será evitar la “maldición de los recursos abundantes”, y aprovechar esta coyuntura para implementar reformas sistémicas que aborden de manera simultánea las cuatro dimensiones del financiamiento educativo.

LA CONTRIBUCIÓN DE ESTE LIBRO

En los próximos capítulos expandiremos nuestra mirada a 22 países de ALC, combinando el análisis de estos países y otros fuera de la región con nuestra experiencia directa en el apoyo a varias reformas educativas. Esto nos permite una mirada amplia sobre la gran diversidad de modelos y políticas de finanzas escolares que existen en la región. Con ello podremos identificar las mejores prácticas en la región y la OCDE, pero también comprender los obstáculos políticos y técnicos que muchas veces limitan o facilitan su implementación efectiva.

Nos sumergiremos en los mecanismos, la economía política y las dinámicas de la movilización y asignación de recursos, identificando tanto los factores que facilitaron reformas exitosas como aquellos que obstaculizaron el cambio. Esta perspectiva, fundamentada en evidencia y experiencia en terreno, es particularmente valiosa para países que buscan emprender sus propias reformas o avanzar hacia reformas 2.0.

El **Capítulo 1** se centra en la generación y movilización de recursos, explorando las diversas fuentes de ingresos destinados a la educación escolar y las estrategias para alcanzar niveles adecuados de financiamiento.

El **Capítulo 2** examina la distribución de esos recursos, presentando principios y estrategias para asignar fondos de manera eficaz y equitativa entre regiones y escuelas de cada país.

En el **Capítulo 3** analizamos la ejecución del presupuesto y la asignación de insumos escolares, poniendo especial énfasis en la eficiencia en el uso de recursos.

El **Capítulo 4** aborda el aspecto del monitoreo y la fiscalización del gasto, analizando mecanismos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, en las **Conclusiones y Recomendaciones** sintetizamos las lecciones aprendidas a lo largo de nuestro estudio y ofrecemos recomendaciones clave para los expertos y tomadores de decisiones –desde ministros de Educación a los de Finanzas, desde directores de escuelas a docentes y la comunidad escolar– con miras a construir sistemas de financiamiento escolar que desarrollen el potencial de ALC.

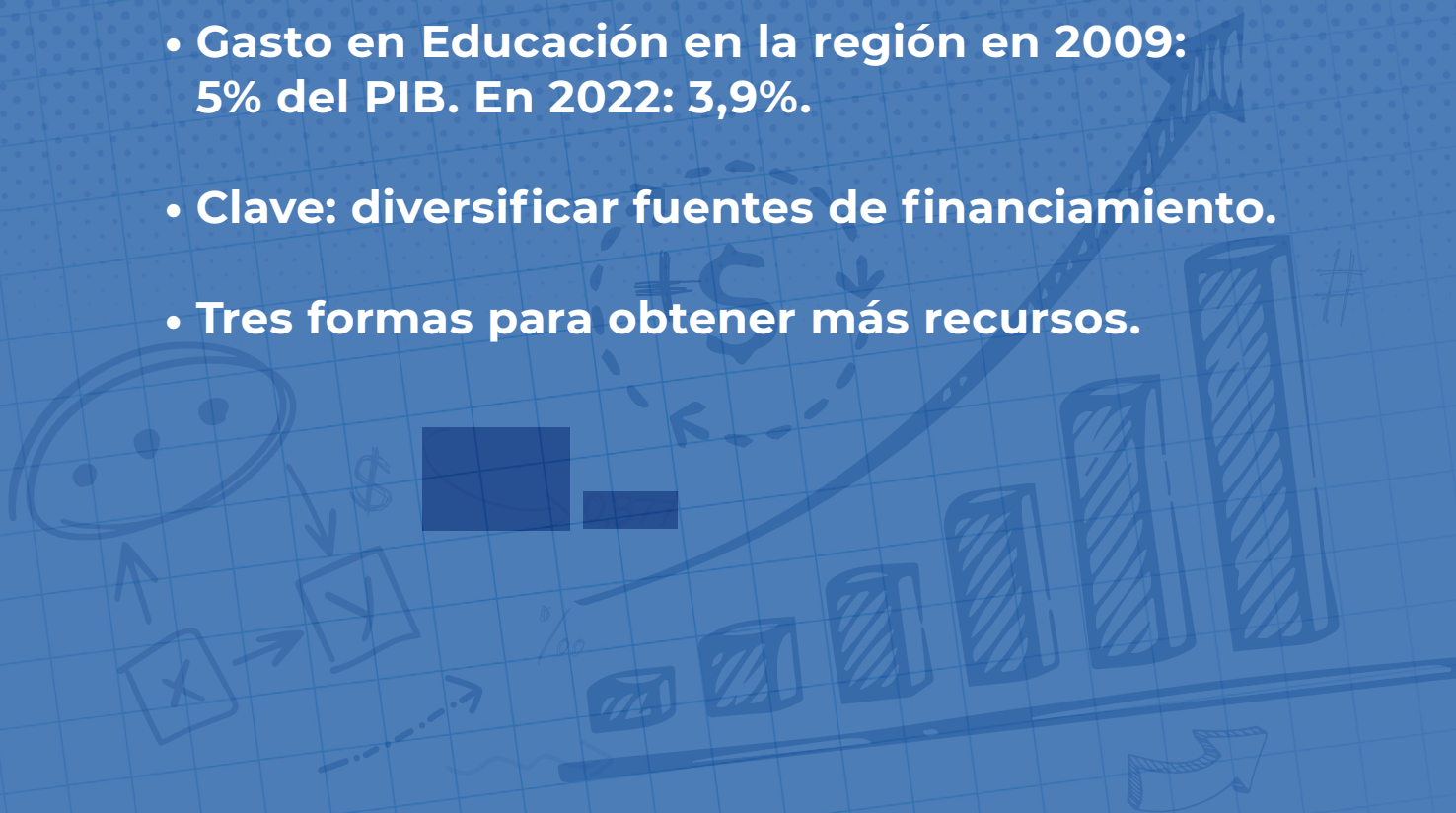
En última instancia, este libro aspira a convertir las lecciones aprendidas en herramientas prácticas para el cambio. Como demuestra el caso de Guyana, la región está en un momento crítico donde las decisiones sobre financiamiento educativo tendrán consecuencias que perdurarán durante años o incluso décadas. Nuestra meta es ayudar a los países a evitar errores conocidos y aprovechar experiencias exitosas.

1

MOVILIZACIÓN

CÓMO MOVILIZAR MÁS RECURSOS

- Gasto en Educación en la región en 2009: 5% del PIB. En 2022: 3,9%.
- Clave: diversificar fuentes de financiamiento.
- Tres formas para obtener más recursos.



En una mañana de julio de 2023, en el invierno argentino, el ex ministro de Educación de una provincia de ese país rememora las reuniones más cruciales de su gestión: las negociaciones presupuestarias. Su relato ilustra los desafíos que enfrentan los sistemas educativos en ALC para movilizar recursos. “Aquí, como en muchas provincias argentinas, casi el 90% del presupuesto educativo se destina a salarios. Esto deja un margen mínimo para innovar y mejorar la calidad educativa. La única forma de movilizar recursos adicionales es a través de fondos provinciales, pero sabemos que éstos son limitados y la educación debe competir con otros sectores por estos escasos recursos locales”, explicó a los autores de este libro.

El modelo de **Argentina** opera bajo una estructura federal, con un régimen compartido para la recaudación y distribución de ingresos entre el gobierno nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este régimen se estructura en tres fuentes principales de financiamiento: la co-participación, donde los recursos provinciales son centralizados y redistribuidos por el gobierno nacional; los recursos locales exclusivos de cada jurisdicción, aunque limitados en su generación; y las transferencias federales discrecionales, generalmente destinadas a programas específicos. Sin embargo, al no vincular las transferencias federales con el esfuerzo fiscal local, este sistema de co-participación no incentiva la movilización y recaudación de recursos locales.

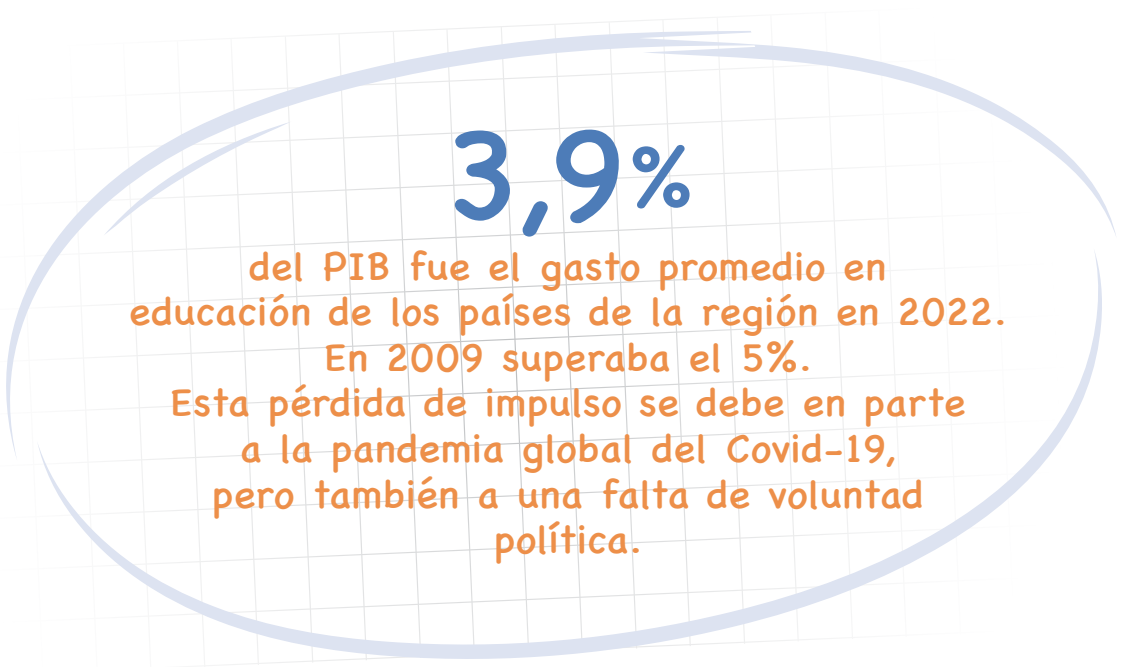
“La fuerte dependencia de las transferencias nacionales limita severamente nuestra flexibilidad presupuestaria, especialmente debido a la naturaleza centralizada de algunos fondos federales destinados a programas nacionales específicos”, cuenta el ex ministro. “Esto restringe nuestra capacidad para adaptar el gasto a las necesidades locales”.

La movilización de recursos también implica lograr acuerdos con otros actores, como los sindicatos docentes que desempeñan un papel clave a la hora de determinar el presupuesto educativo. “Intentamos implementar medidas de ahorro, como un bono salarial para reducir el ausentismo”, afirma. “Pero estas iniciativas a menudo enfrentan una fuerte resistencia de los sindicatos. Su capacidad para enmarcar estas medidas como perjudiciales para los derechos de

los maestros puede generar una presión política que nos obliga a reconsiderar o modificar nuestras políticas”.

El caso de esta provincia argentina ilustra varios de los desafíos fundamentales en la movilización de recursos y las frecuentes tensiones entre la adecuación y la eficiencia en el gasto educativo. Se trata de un reto que todos los países de la región, e incluso de gran parte del mundo, tienen en común.

Varias iniciativas globales recientes han puesto foco en obtener más recursos para la educación, en especial para los países de ingresos bajos y medios. El Foro Educativo Global, por ejemplo, reúne regularmente a líderes del mundo para debatir y coordinar acciones que aseguren un financiamiento adecuado para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, en particular el ODS 4 que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad [33]. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también ha jugado un papel clave al impulsar un compromiso global para destinar entre el 4% y el 6% del PIB, o entre el 15% y el 20% del gasto público total, a la educación. Estos parámetros pretenden crear estándares mínimos de adecuación en el financiamiento, aunque no consideran las diferentes capacidades fiscales y necesidades de cada país. Esta visión se formalizó en la Declaración de Incheon de 2015 [34], donde representantes de 160 países y varios organismos internacionales, como UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial, se comprometieron a movilizar los recursos necesarios para un financiamiento educativo adecuado.



3,9%

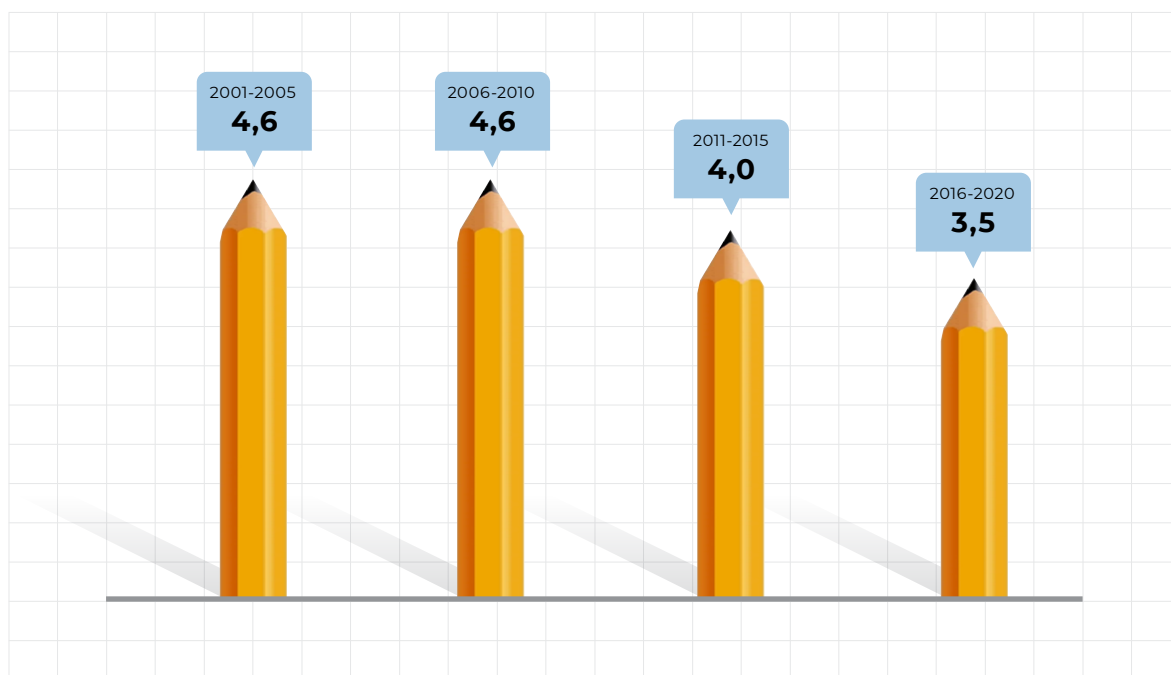
del PIB fue el gasto promedio en educación de los países de la región en 2022.

En 2009 superaba el 5%.

Esta pérdida de impulso se debe en parte a la pandemia global del Covid-19, pero también a una falta de voluntad política.

Figura 1.1: Cerrando brechas de financiamiento

(Razón del gasto promedio por estudiante de primaria entre los países de la OCDE y ALC)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO [35].

Sin embargo, la declaración dejó abierta una pregunta fundamental: ¿cómo definir y alcanzar niveles ‘adecuados’ en contextos de escasos recursos fiscales?

Esta interrogante adquiere especial relevancia en los países de ALC, que en los últimos 20 años han elevado considerablemente su inversión educativa. El gasto por estudiante de primaria aumentó en promedio un 92% entre 2000 y 2021 en toda la región [35]. Esta mayor inversión redujo la brecha de gasto por estudiante entre alumnos de la OCDE y los de ALC desde casi cinco veces a inicios de la década del 2000, a unas 3,5 veces en la actualidad (**Figura 1.1**). Aun así, las diferencias siguen siendo sustanciales. En países como **Honduras, Ecuador, El Salvador y Guatemala**, el gasto por estudiante de primaria está entre USD 1.200 y USD 1.800 al año, lo que representa entre el 10% y 15% del promedio de los países de la OCDE. Aunque en **Chile y Costa Rica** el gasto por alumno llega a unos USD 5.000, sigue siendo cerca de la mitad de lo que gastan los países OCDE [35].⁴

Según cálculos de la UNESCO, para que los países en desarrollo logren sus objetivos en términos de cobertura y capacitación docente, se requieren aportes adicionales por 100.000 millones de dólares al año hasta el 2030 [36]. El economista Jeffrey Sachs incluso ha sugerido que el costo de un solo aspecto, proveer docentes altamente efectivos, oscila entre 6% y 15% del PIB, dependiendo del desarrollo económico de cada país [37]. Así, para alcanzar una cobertura universal en educación

4. Valor ajustado por Poder de Paridad de Compra (PPP).

primaria y secundaria, países como **Bolivia, Honduras y Nicaragua**, por ejemplo, tendrían que sostener durante los próximos 10 años un gasto educativo en torno al 8% del PIB.

Sin embargo, movilizar más recursos se ha vuelto un desafío cada vez más difícil [38]. De hecho, el gasto promedio en educación en los países de la región bajó a 3,9% del PIB en 2022, mientras que en 2009 superaba el 5%. Esta pérdida de impulso se debe en parte a la pandemia global del Covid-19. Ésta obligó a los países a elevar de manera sustancial el gasto en salud pública, en medio de las grandes restricciones fiscales que generó la contracción económica provocada por la crisis sanitaria. Y a ello se suma la necesidad de aumentar el gasto social por las crisis de seguridad pública y los desafíos de adaptar la infraestructura a los crecientes retos del cambio climático. Este deterioro en las condiciones fiscales ilustra cómo shocks externos pueden afectar de manera simultánea la adecuación y la sostenibilidad del financiamiento educativo: mientras aumenta la necesidad de recursos para cerrar brechas y enfrentar nuevas demandas educativas, disminuye la capacidad fiscal para financiarlas.

Frente a este escenario, diversificar las fuentes de financiamiento se ha vuelto una tarea crucial para lograr niveles adecuados de inversión escolar. Entre las fuentes más relevantes, y que ya desempeñan algún papel en la recaudación de fondos y que examinaremos en detalle en este capítulo, están los **gobiernos locales**, las **familias** y los **organismos internacionales**.

A través de las voces de quienes negocian y gestionan los recursos, analizamos tanto los obstáculos como las oportunidades para asegurar un financiamiento educativo adecuado. Este capítulo también busca guiar a los responsables de políticas educativas en la movilización de recursos, ofreciendo un análisis que se estructura en torno a los cuatro ejes principales: **adecuación**, que asegura recursos suficientes para alcanzar los objetivos educativos; **equidad**, que garantiza una distribución que responda a necesidades diferenciadas; **eficiencia**, que optimiza el uso de recursos para maximizar su impacto; y **transparencia**, que facilita el acceso a información y la rendición de cuentas.

Primero, se describe cómo se confecciona un presupuesto educativo adecuado en un escenario ideal. Segundo, analizamos los cuatro obstáculos fundamentales que enfrentan los responsables de la política educativa a la hora de asegurarse los fondos adecuados. Éstos son: los procesos de negociación entre los ministerios de Educación y Finanzas, la falta de análisis rigurosos sobre los costos educativos, la competencia con otros sectores sociales por recursos limitados, y las presiones de actores como los sindicatos, políticos y líderes de la sociedad civil. Tercero, examinamos el rol de distintas fuentes de financiamiento y sus impactos en el sistema de finanzas escolares. Por último, se identifican estrategias de financiamiento innovadoras que incentivan y complementan los esfuerzos del sector público cuando los mecanismos tradicionales no resultan suficientes.

Como se mencionó en la introducción, las distintas rutas hacia la adecuación han generado resultados diversos en ALC. Eso ilustra que el modo de movilización puede ser tan importante como el monto movilizado.

CÓMO SE DETERMINA EL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN: ENTRE EL IDEAL Y LA PRÁCTICA

Establecer un presupuesto educativo requiere un complejo proceso de negociación entre autoridades educativas y financieras, tanto a nivel nacional como regional. Este proceso, que muchas veces transcurre tras bambalinas, requiere balancear las necesidades educativas con las restricciones fiscales y las presiones de diversos actores del propio sistema educativo.

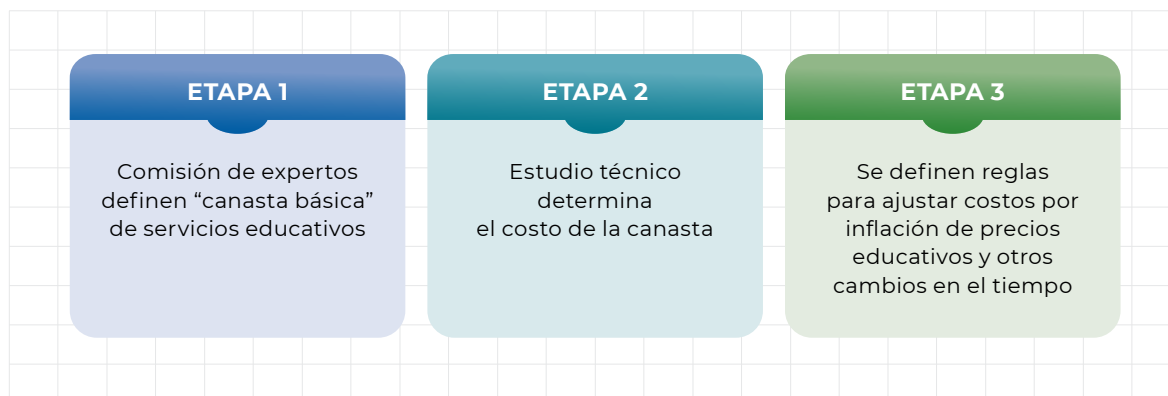
En la mayoría de los países de ALC el gobierno central ejerce un papel dominante en el presupuesto educativo. Según datos de la OCDE, más del 95% del gasto público en educación proviene del gobierno central, con las excepciones de **Brasil** (15%) y **Argentina** (23%), y en menor medida **México** (80%) y **Colombia** (88%) [39]. Además, otras reparticiones de gobierno desempeñan un rol clave a la hora de establecer impuestos y definir el gasto social total, lo que repercute también en el presupuesto de la educación escolar. A ello se suma la participación de los Congresos, que suelen aprobar el presupuesto nacional, además de actores del propio sistema educativo como sindicatos de docentes y agrupaciones de familias y estudiantes.

El proceso presupuestario es particularmente complejo en países federales como **Brasil, Argentina** y **México**, donde las dinámicas de negociación se replican a lo largo de los múltiples niveles gubernamentales.

Para determinar un presupuesto educativo adecuado se requiere, en un escenario ideal, de un proceso técnico y riguroso. Éste debe basarse en estudios de costeo que contemplen las necesidades de la población escolar, en los objetivos de política educativa del país y en las variaciones en los costos. Este enfoque busca afianzar los principios de adecuación y equidad, así como el de transparencia en el uso de recursos públicos, asegurando recursos suficientes para cubrir la diversidad de necesidades de la población estudiantil. Estos estudios, usados en sistemas educativos con buena infraestructura de datos y alta disponibilidad de recursos, son un insumo fundamental para orientar la discusión presupuestaria e identificar los requerimientos de inversión necesarios para cumplir con el principio de adecuación.

La práctica de realizar estudios de costeo se originó en los años 90 y hoy incluso se ha vuelto un mandato legal en varios sistemas escolares de Estados Unidos [40, 41]. Los sistemas con más experiencia en su uso suelen seguir tres etapas principales (**Figura 1.2**).

Primero, se conforma una comisión de expertos y profesionales que define los requerimientos programáticos e insumos necesarios para entregar una educación adecuada y consistente con los objetivos de política educativa del país. Se trata de una suerte de “canasta básica” de servicios educativos, que incluye insumos, como materiales de estudio, infraestructura, dotación docente, y aspectos adicionales como la ubicación (rural o urbana), vulnerabilidad social de la escuela y necesidades especiales de los estudiantes (por ejemplo, el idioma en comunidades indígenas).

Figura 1.2: Las tres etapas de estudios de costos

Algunos países desarrollados ya realizan una cuidadosa planificación docente. En **Inglaterra** se utiliza un modelo que proyecta las necesidades de los maestros tomando en cuenta tasas de matrícula, tamaño de clases y movimientos de la fuerza laboral, además de identificar áreas donde la escasez de profesores es más pronunciada, como en matemáticas y ciencias [42]. En **Alemania**, varios estados federales han calculado sus necesidades docentes basándose en proyecciones demográficas y tasas de jubilación [43, 44].

En segundo lugar, se realiza un estudio para determinar el costo de financiar los servicios definidos en el primer paso, considerando las necesidades de diversos grupos de estudiantes, las diferencias geográficas en el precio de los insumos y las economías de escala asociadas al tamaño de las escuelas.

En tercer lugar, se definen reglas que permitan ajustes para responder a cambios en los costos que podrían ocurrir en años posteriores [15]. El sistema escolar del estado de Wyoming en Estados Unidos, por ejemplo, fue pionero en adaptar su financiamiento para asegurar un gasto adecuado de manera permanente. En 1995 la Corte Suprema de ese estado decidió que las diferencias en la transferencia de recursos entre los distritos escolares debería basarse en el costo educativo y no en la capacidad fiscal de cada distrito o los ingresos de sus familias. Desde entonces, han seguido un procedimiento similar al descrito anteriormente para determinar el nivel de gasto adecuado. En los últimos cinco años este gasto adecuado por estudiante se ha calculado en torno a los USD 17.000 al año [45].

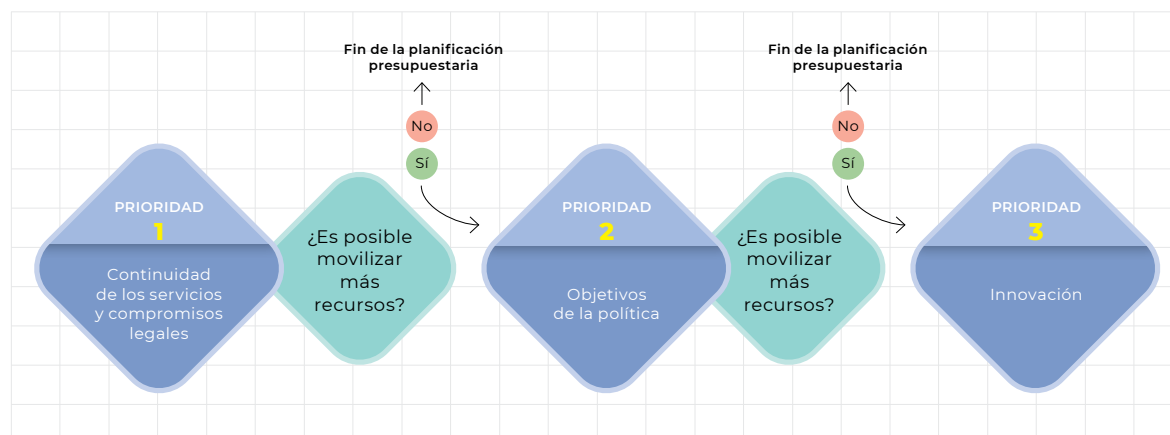
Brasil ha hecho esfuerzos por establecer estudios de costos con el fin de fortalecer de manera simultánea la adecuación y la equidad en el financiamiento escolar. Un instrumento es el Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi), que representa el estándar mínimo de calidad necesario para la educación básica. El otro es el Costo Alumno-Calidad (CAQ), que busca acercar el país a los niveles educativos de los países desarrollados. Ambos indicadores tienen como fin establecer un mecanismo de financiamiento escolar basado en determinar y costear las necesidades reales de las escuelas. Entre los factores considerados están el tamaño de las clases, la formación y remuneración de los docentes y funcionarios, instalaciones escolares, la provisión de bienes y servicios básicos como agua y luz, materiales escolares y servicios complementarios, como bibliotecas y laboratorios. La

metodología y los valores actualizados del proyecto son de libre acceso y están disponibles en internet [46].

El CAQi debió estar en pleno funcionamiento en 2016, pero esto no ocurrió. La insuficiencia de datos y la falta de equipos expertos para evaluar el costo de la educación escolar han dificultado su implementación completa. La desigual capacidad de financiamiento entre estados y municipios también ha dificultado su aplicación uniforme. El CAQ se iba a iniciar en 2017, con una implementación progresiva hasta 2024, pero hasta hoy no ha sido puesto en marcha. Su inclusión en los dos últimos Planes Nacionales de Educación y en la nueva fórmula del FUNDEB demuestra su importancia política, pero también evidencia que, después de dos décadas de debate, no existen atajos para resolver el desafío de la adecuación del gasto educativo. Ambos programas también han enfrentado reticencias políticas que apuntan a que éstos no considerarían la diversidad del sistema escolar y conducirían a colegios estandarizados [47]. “La diversidad de realidades sociales, culturales y educativas de Brasil requiere que los estándares de calidad consideren diferentes elementos regionales y socioeconómicos para la parametrización de insumos y procesos”, destaca Todos pela Educação [48], una organización de la sociedad civil que trabaja en promover la educación de calidad en Brasil. Y su presidenta, Priscilla Cruz, refuerza [49]: “Es importante decir y recordar siempre que la disponibilidad de recursos no garantiza su uso efectivo en políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad, ni en la oferta educativa necesaria para un entorno escolar digno y mejores condiciones para los profesionales de la educación”.

El caso brasileño ilustra las dificultades de implementar estudios exhaustivos de costeo. Por eso, algunos países han optado por enfoques más acotados. En **Ecuador**, por ejemplo, se implementó en 2013 el cálculo de plantilla óptima de docentes con el fin de mejorar la asignación de profesores. Con ello se busca reducir los excesos y déficits de maestros que existen entre las distintas escuelas [50]. El sistema utiliza una fórmula que considera varios parámetros de demanda, como el número de estudiantes, el nivel educativo, la especialidad requerida y las características específicas del centro educativo. En el año escolar 2021-2022 esta metodología permitió al Ministerio de Educación programar mejor la asignación de maestros, evitando así la creación de 20% de nuevas plazas docentes. Aunque se centra en la distribución de los maestros, este enfoque refleja un esfuerzo por calcular de manera técnica las necesidades de las escuelas y asegurar que los recursos asignados sean proporcionales a dichas necesidades [51], además de potencialmente liberar recursos para otras necesidades educativas.

Uruguay optó por crear una unidad técnica autónoma responsable de la planificación y gestión del sistema educativo público. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realiza distintos estudios para calcular los costos y necesidades de las escuelas. En una conversación con los autores, el director de la ANEP señala: “Nuestro arte es tratar de determinar el camino para lograr las metas educativas. Qué recursos están asociados, si implica expansión de aulas, si quieren más tiempo completo, qué escuelas hay que construir, los comedores, la cocina... Le planteamos al Ministerio de Economía que necesito A para inversiones y B para gastos corrientes incrementales para financiar esta expansión o esta nueva modalidad educativa”. Además, en ese país los presupuestos educativos se establecen cada cinco años, lo que fortalece la planificación de largo plazo y lleva a un financiamiento más predecible [11].

Figura 1.3: Tres niveles de prioridades de presupuesto

Fuente: Elaboración propia.

Un presupuesto que equilibra los intereses de las partes involucradas abarca típicamente tres niveles de prioridades (**Figura 1.3**). El primer nivel son los recursos destinados a cumplir con los compromisos legales y la continuidad de los servicios, como el pago de salarios, materiales pedagógicos, alimentación escolar y mantenimiento de la infraestructura. El segundo nivel de prioridad es asignar recursos para lograr los objetivos educativos definidos por el gobierno de turno, incluyendo programas y reformas prometidas a la ciudadanía. En tercer lugar, están los recursos para la innovación educativa con el fin de explorar nuevas prácticas que mejoren la eficiencia y efectividad del sistema escolar.

Esta estructura de prioridades apunta a equilibrar la adecuación con la eficiencia, aunque en la práctica el primer nivel suele absorber la mayor parte del presupuesto, limitando la capacidad de innovación.

Una vez aprobado, el presupuesto puede enfrentar una serie de imprevistos, como rigideces en la ejecución, contingencias políticas o desastres naturales. Para abordarlos se necesitan presupuestos más flexibles, que permitan extender su ejecución o agregar nuevos gastos no contemplados inicialmente. Algunos países han desarrollado mecanismos innovadores para lograr un equilibrio entre la estabilidad presupuestaria y la flexibilidad necesaria para responder a contratiempos.

Perú utiliza un modelo de dos etapas. Primero confecciona un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), definido en la Ley Anual de Presupuesto y que tiene que ser aprobado por el Congreso. Después se establece un Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que permite realizar ajustes durante el ciclo presupuestario para optimizar el uso de los recursos disponibles. Durante la ejecución presupuestaria, el PIA se ajusta de manera continua según las necesidades de gestión, demandas adicionales de recursos y saldos disponibles, resultando en el PIM [52].

El modelo presupuestario peruano ha logrado institucionalizar iniciativas educativas que al inicio eran simples adiciones, como fue el caso de la Jornada Escolar Completa (JEC). Una ex funcionaria

del Ministerio de Economía y Finanzas explica cómo fue: “El proceso presupuestario distingue entre un presupuesto base, donde definimos techos de gastos y el Ministerio de Educación prioriza programas esenciales y salarios; luego agregamos ‘adiciones’ para programas específicos. Este modelo nos permite equilibrar la estabilidad con la innovación. Un buen ejemplo es la JEC que, durante la gestión del ministro Jaime Saavedra (2013 a 2016) logró transitar de ser una ‘adición’ a incorporarse al presupuesto permanente”.

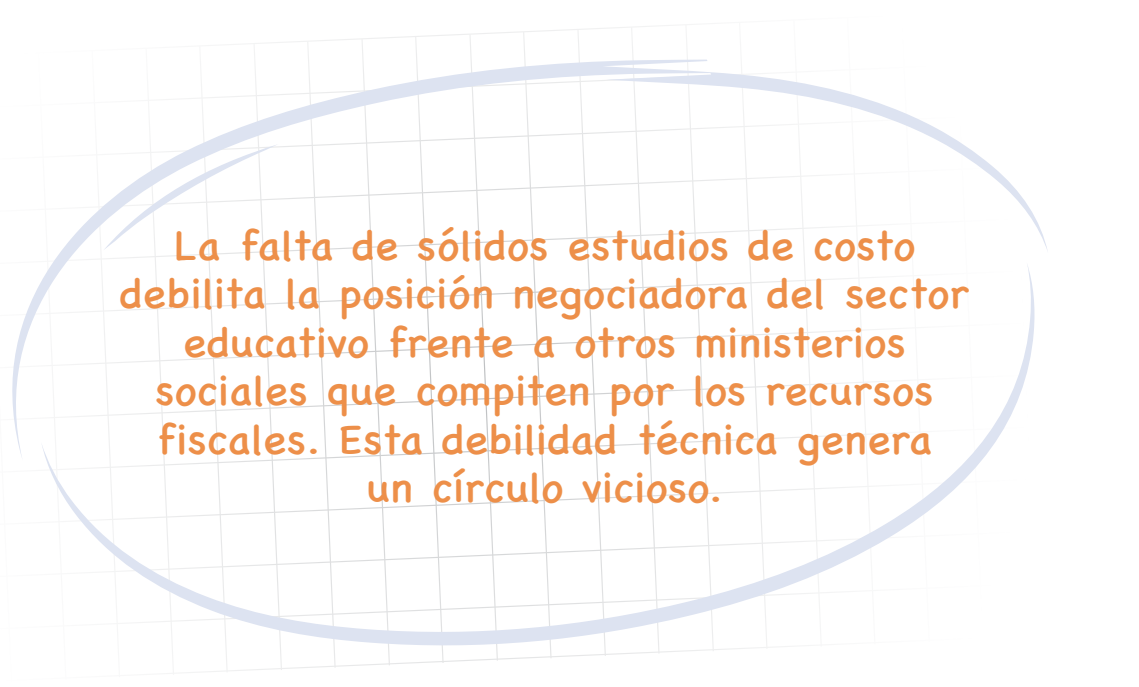
Estos ejemplos muestran avances a la hora de confeccionar el presupuesto educativo, pero la realidad en muchos países es bastante distinta. “El presupuesto se convierte en un campo de batalla donde las necesidades reales de los estudiantes a menudo quedan relegadas frente a las demandas de grupos organizados”, afirma un ex viceministro de Educación de **El Salvador**. Un miembro del equipo técnico de la Secretaría de Educación de **Honduras** se lamenta de que “las necesidades son múltiples y cambiantes y cada año debemos negociar con el Congreso, presentando y justificando nuestras proyecciones”. Por su parte, en **El Salvador** una alta funcionaria del Ministerio de Educación describe otra limitación del presupuesto tradicional: “Nos basamos principalmente en patrones históricos de gasto para planificar el año siguiente. Con la crisis actual, es difícil realizar ajustes e incluso cubrir servicios básicos, pese a las urgentes necesidades de expansión y cobertura”.

En los hechos, los ciclos presupuestarios en la región tienden a replicar prácticas anteriores y se caracterizan por una alta inercia. Esta situación compromete tanto la adecuación como la eficiencia en el financiamiento educativo. A diferencia del escenario ideal con tres niveles de prioridades (**Figura 1.3**), la estructura típica en la región se divide en dos componentes principales: un componente rutinario que abarca la mayor parte del presupuesto, y que se destina a los servicios existentes; y un componente flexible que financia nuevas iniciativas, que incluyen programas educativos prioritarios para el gobierno o programas demandados por grupos de presión.

La falta de estudios de costos exhaustivos

La gran distancia que existe entre el escenario óptimo y la realidad presupuestaria revela tensiones fundamentales entre los principios de adecuación, equidad, eficiencia y transparencia. Para lograr una mejor planificación presupuestaria se requiere de una sólida infraestructura de datos con el fin de monitorear el gasto y de personal capacitado que analice la relación entre costos y resultados.

Omar Cassim Neto, jefe de Gabinete del Secretario Municipal de Educación de la ciudad de São Paulo, en **Brasil**, resume así el impacto en terreno de estas deficiencias: “Algo que falta mucho en el día a día de la gestión, no sólo aquí, sino en varios sistemas que conozco, es la organización por centro de costos. Dos preguntas que siempre hago son: ¿cuánto cuesta un alumno en la red municipal? ¿Cuánto cuesta una escuela?”, cuenta. “Sí, existen estudios que estiman este valor y el equipo también puede calcular esa información. Pero yo como gestor sólo quiero presionar un botón y saber esta información para la escuela A o B. Quiero un dato de obtención simple y útil para la gestión. El presupuesto público ha evolucionado, pero en general no se ha convertido en un mecanismo de gestión”, asegura.



La falta de sólidos estudios de costo debilita la posición negociadora del sector educativo frente a otros ministerios sociales que compiten por los recursos fiscales. Esta debilidad técnica genera un círculo vicioso.

La falta de estudios de costo también debilita la posición negociadora del sector educativo frente a otros ministerios sociales que compiten por los recursos fiscales. Esta debilidad técnica genera un círculo vicioso. Sin una base técnica sólida que justifique las necesidades de financiamiento, las decisiones presupuestarias quedan más expuestas a presiones políticas y consideraciones de corto plazo. Esto, a su vez, reduce los incentivos para invertir en capacidades técnicas de planificación presupuestaria. El resultado es un sistema donde la adecuación del financiamiento se ve comprometida tanto por las limitaciones técnicas como por las dinámicas políticas.

Un estudio de costeo riguroso, que se complemente con evaluaciones sobre la efectividad de los distintos programas educativos, le permitiría al Ministerio de Educación priorizar los gastos de acuerdo con la agenda política del gobierno y las demandas de distintos grupos de interés, como sindicatos de profesores, familias, empresarios de la educación privada y el tercer sector. Además, determinar técnicamente las necesidades y calcular su costo no sólo fortalece la posición negociadora del sector educativo, sino que también es un insumo fundamental para que el Ministerio de Educación negocie un presupuesto adecuado con su par de Finanzas.

Sin embargo, en comparación con áreas como la salud, la seguridad pública o infraestructura, el sector educativo suele tener una posición más débil en la negociación presupuestaria. Una de las razones es la dificultad para presentar evidencia concreta y fácilmente comprensible para los ministerios de Finanzas y para la ciudadanía en general. A diferencia de indicadores como las tasas de mortalidad, tasas de criminalidad y de homicidios, o datos sobre eventos extremos vinculados al cambio climático –como incendios forestales u olas de calor–, que son tangibles, urgentes, con impactos inmediatos y alta cobertura mediática, los retornos educativos, como el aprendizaje, son más abstractos, menos visibles a corto plazo y técnicamente complejos de medir y comunicar.

Esta falta de visibilidad limita la capacidad del sector educativo para justificar aumentos de presupuesto que resuenen políticamente o movilicen un mayor apoyo social. Si bien existen datos sobre matrícula y aprendizaje en muchos países, su uso técnico en la toma de decisiones presupuestarias sigue siendo limitado, y en varios casos ni siquiera se publican. Esta combinación de debilidad técnica, bajo retorno político y menor presencia mediática hace que el sector de la educación escolar pierda terreno frente a otros competidores fiscales más organizados o más visibles.

Así, la educación escolar enfrenta el desafío de demostrar impactos difíciles de cuantificar y que se suelen materializar en el largo plazo. Esta falta de evidencia empírica y la escasez de estudios técnicos han debilitado históricamente la posición negociadora de los ministerios de Educación en relación con otros ministerios sociales, en especial el de Finanzas, quien es el que finalmente decide, junto a la presidencia y el Congreso, la prioridad en la asignación de recursos fiscales.

La disímil relación entre los ministros de Educación y los de Finanzas

Los ministerios de Finanzas suelen ver al sector educativo como una 'caja negra' difícil de gestionar, donde las decisiones están fuertemente influenciadas por presiones políticas. "Aunque compartimos el compromiso de financiar una educación de excelencia, enfrentamos un círculo vicioso", afirma un funcionario de Finanzas de Guyana. "Educación muchas veces solicita aumentos presupuestarios sin evidencia sólida sobre su impacto".

Por su parte, el Ministerio de Finanzas suele exigir justificaciones técnicas que el sector educativo considera excesivas. El resultado es una negociación político-técnica casi de suma-cero, donde cada parte ajusta sus demandas anticipando la respuesta del otro.

Según un ex funcionario de Perú con experiencia en ambos ministerios, esta dinámica se ha convertido en un ritual predecible: "Educación infla sus solicitudes sabiendo que Finanzas las recortará, y Finanzas propone reducciones esperando demandas infladas. Es un juego que obstaculiza un diálogo genuino sobre las necesidades reales del sistema educativo". Esta dinámica presupuestaria no sólo afecta la adecuación, sino también la transparencia en la asignación de recursos.

Sin embargo, existen maneras de acercar posiciones entre ambos ministerios, aun cuando Educación no cuente con estudios exhaustivos. "La clave está en entender que la movilización de recursos no es sólo una cuestión técnica, sino profundamente política", explica el ex ministro de Educación de una provincia argentina. "Antes de cada negociación presupuestaria, dedicaba meses a mapear las prioridades de otros sectores sociales y sus estrategias de negociación. Esta información era crucial para diseñar propuestas [de financiamiento educativo] que pudieran competir efectivamente por esos recursos limitados". El ex ministro incluso destaca la importancia de detalles en apariencia insignificantes en estas negociaciones. "Sorprendentemente, el lugar donde me sentaba en la mesa durante las presentaciones presupuestarias de todos los sectores era crucial. Siempre intentaba sentarme estratégicamente junto al gobernador", confiesa.

Esta relación compleja entre los ministerios de Educación y Finanzas va más allá de una simple negociación presupuestaria. Las diferencias en capacidades técnicas y sistemas de gestión entre ambas entidades suelen crear asimetrías importantes. Mientras los equipos de Finanzas suelen tener una amplia experiencia en análisis presupuestarios y proyecciones fiscales, los equipos de Educación a menudo carecen de especialistas en costeo y gestión financiera. Esto dificulta que las necesidades educativas se traduzcan en solicitudes presupuestarias técnicamente sólidas.

Los países que han logrado mejorar esta relación han invertido en fortalecer las capacidades técnicas de sus ministerios de Educación. Brasil, por ejemplo, creó unidades especializadas de planificación financiera que combinan el conocimiento pedagógico con la experiencia presupuestaria. Estas unidades no sólo elaboran propuestas fundamentadas en evidencia, sino que también construyen narrativas convincentes sobre el retorno social de la inversión educativa que pueden resonar tanto en los equipos técnicos de su contraparte de Finanzas como en los líderes políticos.

Los competidores por recursos fiscales

Varios estudios estiman que por cada dólar que se invierte en educación, se generan unos cinco dólares de beneficios en el largo plazo. Se trata de una rentabilidad superior al promedio de inversiones en el mercado financiero [37, 53-55]. Sin embargo, se trata de cálculos difíciles de cuantificar en términos concretos que resulten atractivos para quienes toman decisiones sobre la billetera fiscal. Un nuevo hospital o más policías en las calles tienen un impacto más inmediato y visible para la ciudadanía, que implementar un sistema de datos educativos que permita evaluar los aprendizajes de los estudiantes. La falta de visibilidad de resultados es aún más perjudicial en el ámbito de la educación escolar, ya que sus beneficiarios directos, niños y adolescentes, no son tan relevantes políticamente [56].

Mientras los beneficios de una inversión educativa pueden tardar una década o más en materializarse, otras inversiones públicas ofrecen resultados mucho más inmediatos y visibles. Un nuevo hospital permite mostrar rápidamente estadísticas de atención a pacientes, más policías en las calles generan una sensación inmediata de seguridad que los ciudadanos pueden percibir. En contraste, implementar un sistema de datos educativos que permita evaluar y mejorar los aprendizajes de estudiantes no genera titulares ni oportunidades para cortar cintas, pese a que podría tener un impacto mucho más profundo en la calidad educativa a largo plazo.

Esta asimetría a la hora de justificar las necesidades presupuestarias ha cobrado especial relevancia en los años recientes, cuando múltiples crisis han intensificado la competencia por los recursos fiscales. La pandemia del Covid-19, por ejemplo, elevó el gasto público promedio en salud de 11,9% en 2019 a 13,4% en 2021.

La crisis de seguridad pública por la que atraviesan muchos países de la región también ha llevado a reconfigurar las prioridades fiscales [57]. En sólo cuatro años la tasa de homicidios en **Ecuador** se multiplicó por ocho, pasando de siete por cada 100.000 habitantes en 2019 a más de 47 en 2023, mientras que en **Jamaica** aumentó desde 45,8 en 2018 a 53,3 en 2022 [58-60]. Para responder al

aumento de la inseguridad, muchos países han tenido que efectuar importantes reasignaciones presupuestarias. La región destina en promedio 1,51% del PIB a la seguridad pública, con países como **El Salvador** y **Jamaica** superando el 2% [57]. En 2021, el promedio de gastos en seguridad pública en la región alcanzó un 7,4% del presupuesto anual [61]. Este porcentaje se enmarca en una tendencia a la baja observada en las últimas décadas. En 2011, por ejemplo, el gasto en seguridad pública representaba en promedio un 9,4% del presupuesto anual en la región. A pesar de esta reducción, la asignación de recursos a este sector sigue siendo significativa, reflejando la alta prioridad que los gobiernos de la región otorgan a la seguridad pública en un contexto de creciente preocupación por el aumento de la criminalidad y la violencia.

Las finanzas públicas en varios países de la región también han sido impactadas por la crisis migratoria de **Venezuela**. Muchos países receptores de emigrantes, han tenido que aumentar su gasto fiscal para hacer frente a este éxodo, desde un 0,1% del PIB en **Chile** hasta un 0,4% del PIB en **Colombia** [62].

A todo ello se suma la competencia por recursos fiscales dentro del propio sector educativo. La educación superior es la que muchas veces logra obtener la mayor tajada en la asignación de recursos públicos. Esto se debe a su capacidad de ejercer presión social y política, que supera la de otros niveles educativos. En varios países de ALC, la educación superior cuenta con una base activa de organizaciones estudiantiles y profesionales capaz de promover sus demandas en la prensa y redes sociales, generando una presión constante para asegurar recursos. A diferencia de las comunidades de educación primaria y secundaria, la educación superior tiene una mayor representación en el proceso político y, en algunos casos, cuenta con el apoyo de importantes redes académicas internacionales.

Esta dinámica se complica aún más por la fragmentación institucional, ya que los niveles preescolar, escolar y superior suelen ser administrados por distintas entidades públicas. El caso de **Uruguay** ilustra este punto. Ese país tiene cinco subsistemas educativos autónomos (preescolar, primaria, secundaria general, secundaria técnico profesional y terciaria), y cada uno cuenta con un presupuesto independiente, generando una competencia intra-educativa por los recursos públicos.

Además, en algunos países la educación superior cuenta con mecanismos de financiamiento estables. El Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico de **Ecuador** se distribuye mediante una fórmula específica a universidades e institutos. Este fondo garantiza un flujo de financiamiento estable, representando alrededor de 60% del presupuesto de las instituciones de educación superior, que corresponde a casi un 1% del PIB ecuatoriano [63]. La Universidad de San Carlos, la única pública de **Guatemala**, recibe constitucionalmente el 5% del presupuesto de ingresos ordinarios del gobierno. Este mandato legal garantiza la estabilidad financiera de la universidad, pero también limita la capacidad de redistribuir recursos hacia otros niveles educativos, como la educación escolar.

Este tipo de asignaciones pueden generar inequidades entre los distintos niveles educativos y limitar la capacidad del sistema para responder a cambios demográficos o nuevas prioridades educativas. Como señaló un ex funcionario del gobierno guatemalteco: “Mientras la universidad tiene su presupuesto garantizado constitucionalmente, cada año debemos luchar para financiar programas básicos en escuelas primarias de zonas vulnerables”.

Las protestas estudiantiles que sacudieron a **Chile** entre 2011 y 2013, en tanto, fueron instrumentales para aprobar la gratuidad en la educación superior de ese país. En los siguientes años muchos de los líderes universitarios ingresaron a la vida pública como diputados, e incluso llegaron al gobierno en 2022 de la mano del ex dirigente Gabriel Boric.

La presión de los sindicatos de docentes

La influencia de los sindicatos de maestros sobre el presupuesto educativo también ilustra las tensiones entre adecuación y eficiencia. La presión gremial ha sido clave para mantener niveles mínimos de inversión en el sector. Pero sus demandas, centradas principalmente en salarios y plazas docentes, no siempre se alinean con las necesidades más amplias del sistema educativo [64]. Es más, pueden limitar inversiones en otras áreas cruciales del sistema escolar.

Esta dinámica se manifiesta de diferentes formas. En **Perú**, un experto en elaboración del presupuesto educativo señala: “Los representantes del sindicato suelen solicitar reuniones directas con el ministro para exponer sus demandas salariales y sus condiciones laborales, y buscan el apoyo de congresistas para incluir estas demandas en las negociaciones presupuestarias [65]”.

En **Colombia**, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) ha desempeñado un papel importante en las decisiones presupuestarias educativas, ejerciendo una influencia considerable sobre la asignación de recursos. Durante las negociaciones presupuestarias, FECODE ha priorizado constantemente demandas salariales y mejoras en las condiciones laborales, lo que ha llevado en ocasiones a limitar inversiones en otras áreas del sistema educativo. Por ejemplo, en 2017, tras una huelga de 37 días, el sindicato logró importantes aumentos salariales y compromisos de inversión en educación, pero dejando pendientes aspectos como la extensión de la jornada escolar, que requería mayores recursos para infraestructura e insumos. Esta dinámica demuestra cómo la presión sindical puede influir de manera importante en la manera en que se distribuyen los recursos educativos, a veces priorizando las condiciones laborales de los docentes por sobre otras necesidades del sistema [59].

La influencia sindical a veces trasciende el ámbito presupuestario, llegando a determinar aspectos clave de la gestión educativa [56, 66]. En **Guatemala**, un ex funcionario del Ministerio de Educación señala: “El sindicato de profesores no sólo se enfoca en demandas salariales y aumento de plazas, sino que también juega un papel clave en la selección y asignación de maestros. Esta influencia en la gestión del personal docente les otorga un poder significativo en todo el sistema educativo”.

El caso de **México** ilustra una de las consecuencias de esta dinámica. Como explica una ex funcionaria de educación del gobierno federal: “En muchos estados del país, el sindicato no sólo negociaba salarios, sino que controlaba efectivamente el sistema de contratación docente. Decidían cuántas plazas abrir, dónde ubicarlas y quién las ocuparía”.

Esta captura del sistema escolar mexicano por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) llegó a tal punto que prácticamente controló la política educativa del país

durante décadas, bloqueando intentos de reforma y perpetuando un sistema donde las plazas docentes se vendían o heredaban, independiente de las capacidades pedagógicas de los candidatos.⁵

Esta tensión política-sindical se manifiesta en muchos contextos y no pocas veces incluyen presiones políticas. En **Guatemala**, un ex ministro de Educación cuenta cómo los parlamentarios a menudo llegaban a las reuniones con él con operadores políticos y otras personas a quienes les debían favores políticos, buscando contrataciones en el Ministerio. En la clase política también se observan prácticas que privilegian intereses particulares por sobre las necesidades educativas más amplias. Algunos alcaldes en **Argentina**, según entrevistas con diferentes actores en diversas provincias argentinas, por ejemplo, incluyen en su campaña electoral demandas por construir nuevas escuelas en sus municipios, pese a que la necesidad demográfica no lo justifica. Es común que representantes locales presionen por construir nuevas escuelas o asignar más recursos a sus distritos, priorizando intereses territoriales por sobre criterios técnicos de necesidad y eficiencia.

El caso de **Brasil** revela cómo las dinámicas políticas pueden favorecer la base electoral de miembros influyentes del Congreso a expensas de criterios técnicos. El llamado “presupuesto secreto”, como lo bautizó la prensa de ese país, es una práctica en la que las enmiendas parlamentarias (recursos del presupuesto público asignados por los diputados para usos específicos) se destinaban a diputados sin la debida identificación. La gran mayoría de los recursos asignados se dirigió a las bases territoriales de legisladores con influencia.

En la ciudad de Tartarugalzinho, en el estado nortentino de Amapá, legisladores con fuertes vínculos con el gobierno federal negociaron 87 millones de reales (18 millones de dólares de enero de 2024) en enmiendas entre 2020 y 2023, superando los fondos destinados a la ciudad de São Paulo, que tiene una población 600 veces mayor [67]. Ciudades del mismo tamaño que Tartarugalzinho, pero que no eran bastiones de esos políticos, no fueron beneficiadas. Estas prácticas ilustran cómo la presión política puede comprometer tanto la eficiencia como la equidad en la asignación de recursos, además de afectar la transparencia en las asignaciones presupuestarias.

La influencia de estos actores revela una paradoja en el financiamiento educativo: mientras su presión ha sido fundamental para movilizar más recursos hacia las escuelas, sus diferentes intereses y formas de intervención pueden tanto fortalecer como debilitar los principios fundamentales del financiamiento escolar. Los sindicatos presionan por mayor adecuación en salarios, pero pueden comprometer la eficiencia. Y muchos políticos promueven inversiones en sus territorios, pero pueden generar inequidades sociales y territoriales. Es más, en última instancia esta injerencia política en el financiamiento educativo constituye un importante obstáculo para un gasto eficiente y equitativo, perpetuando un sistema donde las decisiones que afectan a millones de estudiantes responden más a intereses políticos que a criterios técnicos basados en evidencia.

5. <https://revista.drclas.harvard.edu/education-reform-and-teachers-unions-in-mexico/>

OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Las restricciones recientes en el financiamiento fiscal han llevado a una diversificación progresiva de las fuentes de recursos educativos. Esto se evidencia al comparar diferentes modelos de financiamiento. En Estados Unidos la ausencia de un mandato constitucional sobre educación exime al gobierno central de contribuir al sistema de finanzas escolares, dejando la responsabilidad principal en los estados. En contraste, otros países federales de la OCDE, como Alemania y Canadá, definen responsabilidades compartidas entre los niveles de gobierno, limitando el rol del gobierno central a compensar posibles déficits de financiamiento en localidades con baja capacidad fiscal.

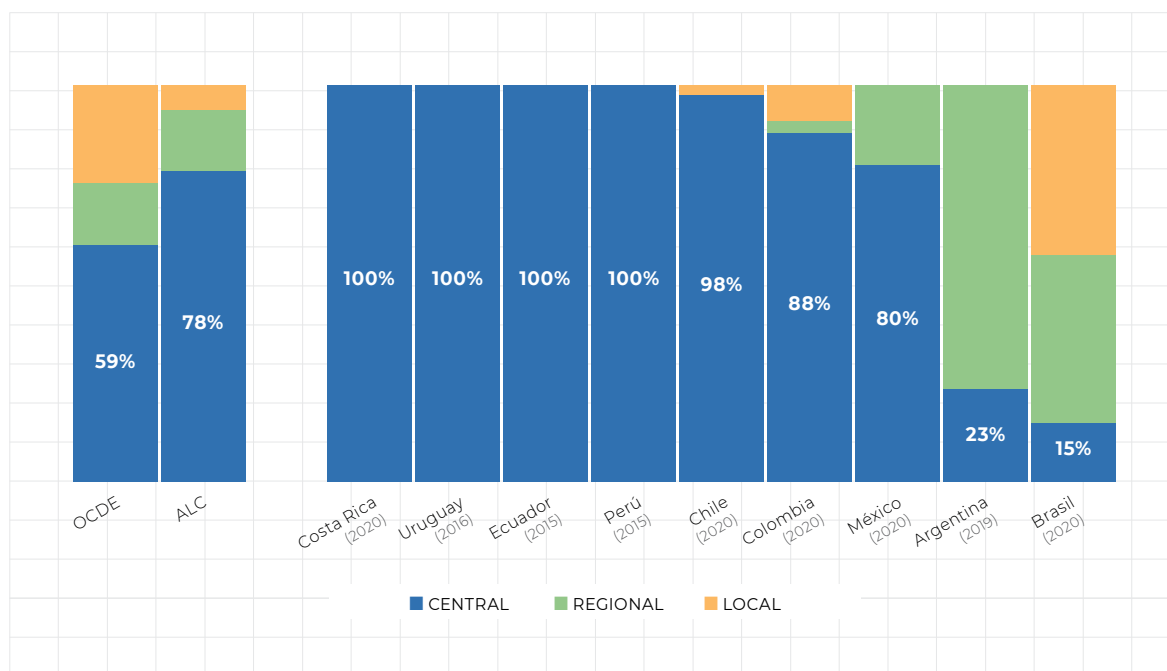
Así, mientras algunos países priorizan la equidad a través de una fuerte participación central, otros enfatizan en la eficiencia mediante una mayor injerencia local. En ALC estas aproximaciones han dado lugar a un ecosistema de financiamiento donde participan múltiples actores, cada uno con sus propias fortalezas y limitaciones. Esta sección discute tres fuentes complementarias de financiamiento al presupuesto principal: gobiernos subnacionales (regionales y locales), las familias y la asistencia internacional.

Los gobiernos subnacionales

La contribución fiscal de los gobiernos subnacionales puede aumentar los recursos disponibles para la educación escolar. En la mayoría de los países de la región su aporte no supera al 5% del presupuesto total. Sin embargo, la contribución de los gobiernos subnacionales es especialmente relevante en países donde el marco legal los identifica como co-responsables de financiar la educación. Son los casos de **Brasil** y **Argentina**, cuyas autoridades regionales aportan más del 75% del financiamiento público. En el resto de ALC, la contribución de los gobiernos locales no supera el 5%, con la excepción de Colombia (12%) y México (20%).

La variación en la participación financiera local (**Figura 1.4**) refleja diferentes modelos de movilización de recursos, cada uno con sus propias implicancias para la equidad y eficiencia del sistema. A pesar de su baja contribución relativa, sus recursos permiten financiar servicios adicionales, los que dependen de su nivel de autonomía. Además, en las últimas décadas la ejecución local del presupuesto público, que generalmente proviene del nivel central, ha aumentado significativamente. Por ejemplo, aunque la mayoría del financiamiento en **Chile** proviene del nivel central, los municipios tienen autonomía para pagar horas extras a profesores o contratar personal, permitiendo respuestas ágiles a necesidades locales. En **Colombia** las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) no tienen esa potestad, pero ejercen un papel importante a la hora de financiar el transporte escolar y el mantenimiento de infraestructura, ilustrando un modelo que busca equilibrar la participación local con el control central [68].

Dado este contexto, varios expertos han recomendado acompañar el alza en la ejecución presupuestaria a nivel local con una descentralización fiscal por medio del aumento de la capacidad

Figura 1.4: Fuentes de financiamiento público (según tipo de gobierno)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE [39], Bertoni y otros [69] y Claus y Bucciarelli [70].

recaudatoria a nivel subnacional [71, 72]. Si bien existen desafíos logísticos y legales para implementar esta iniciativa, una menor dependencia de transferencias centrales podría incentivar la recaudación local, reducir gastos ineficientes y aprovechar el conocimiento en terreno para mejorar la asignación de recursos [73-76]. Sin embargo, si no se implementan mecanismos de compensación, la contribución fiscal de los gobiernos subnacionales puede generar importantes desigualdades territoriales.

Brasil es un ejemplo de ello. Pese a contar con mecanismos redistributivos como el FUNDEB, tiene una de las brechas socioeconómicas más altas de la región. El gasto por estudiante de los municipios del quintil socioeconómico más alto es casi dos veces mayor que el del quintil más bajo [69]. Esto refleja el desafío de contar con mejores mecanismos redistributivos para compensar las desigualdades entre estados y municipios [76, 77].

Los aportes de las familias

La participación de las familias en el financiamiento escolar representa uno de los trade-offs más claros entre la adecuación y la equidad. Por un lado, las históricas contribuciones familiares en el sistema escolar de ALC han permitido a los colegios tener un mayor flujo de fondos. Por otro, estos aportes pueden profundizar las desigualdades sociales al depender de la capacidad económica de cada familia. De hecho, un 50% de los hogares de menores ingresos no es capaz de aportar nada adicional, mientras que las familias de mayores ingresos aportan de manera considerable [16]. La

evidencia empírica revela que la desigualdad del gasto privado en educación en la región, medida por el coeficiente de Gini, es dos veces más alta que la desigualdad del gasto total de los hogares.

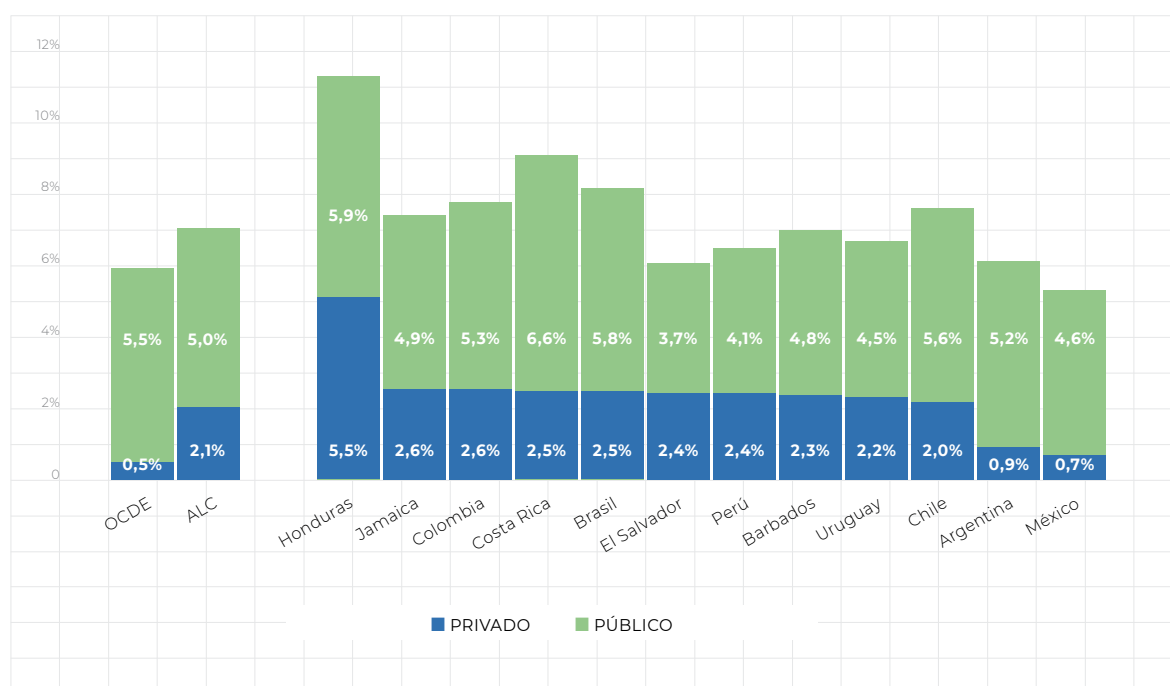
“Mientras las escuelas en zonas acomodadas en Lima pueden contar con donaciones sustanciales de padres y empresas locales, nosotros luchamos por cubrir las necesidades básicas de nuestros estudiantes”, relata una directora de escuela de Tacna, **Perú**. Este contraste ilustra cómo la dependencia de fuentes externas de financiamiento puede profundizar las diferencias territoriales y socioeconómicas.

El gasto privado en educación de las familias en la región representa 2% del PIB, cuatro veces el nivel de los países OCDE (**Figura 1.5**). Aunque gran parte se concentra en la educación superior, el gasto por estudiante de primaria alcanza un promedio de USD 600 al año. Se trata de un valor similar al de la OCDE, pero con implicaciones muy diferentes dadas las diferencias en el nivel de desarrollo. Por ejemplo, este gasto representa un 20% del gasto público por estudiante en ALC, pero tan sólo un 5% en los países de la OCDE. Este gasto es particularmente alto en **Chile, Colombia y Argentina**, que incluye pago a escuelas privadas, financiamiento de servicios educativos (como transporte y alimentación), entre otros aspectos.

Un fenómeno relevante en este contexto es la masiva migración de alumnos desde las escuelas públicas a las privadas. Un efecto secundario es que este éxodo ha reducido la presión ciudadana

Figura 1.5: El peso de las familias

(Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB)



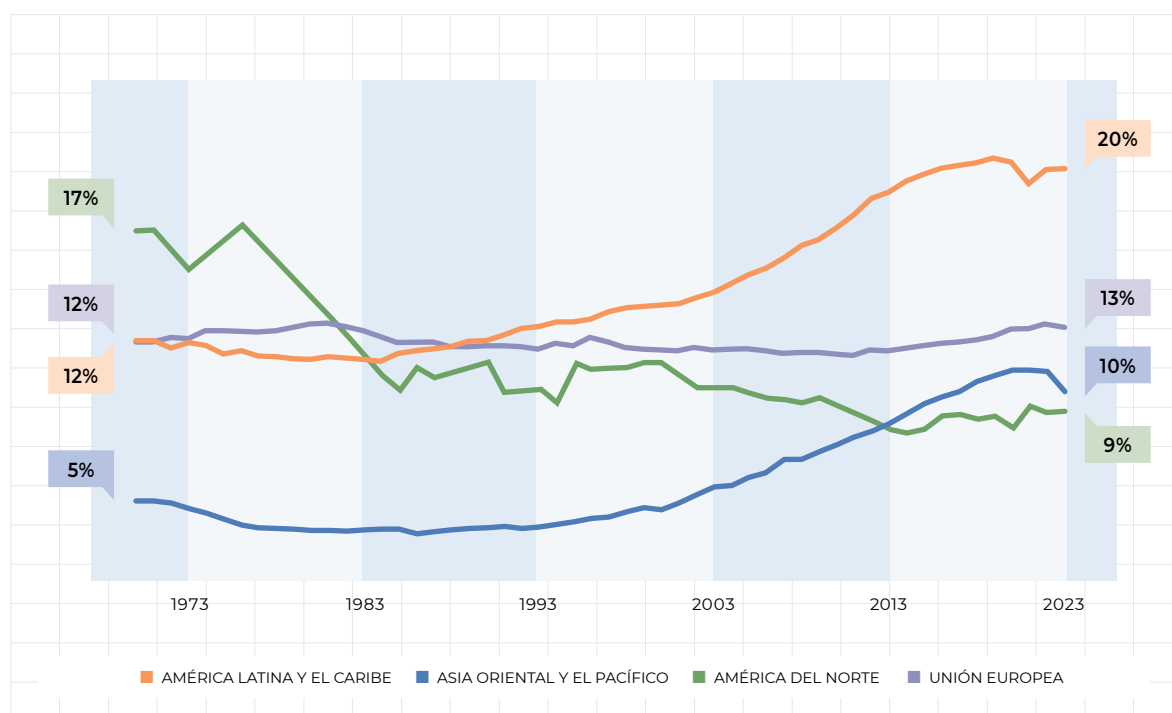
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial [20].

por aumentar el gasto en los establecimientos públicos, creando un círculo vicioso de deterioro en el financiamiento fiscal [56]. Mientras otras regiones del mundo mantuvieron una matrícula privada estable en torno al 11% entre 1988 y 2020, en ALC ésta aumentó al 20% en el mismo periodo (**Figura 1.6**). Este incremento refleja una combinación de factores que incluyen políticas gubernamentales que han impulsado al sector privado para mejorar la competencia y eficiencia escolar, el crecimiento de la clase media y la falta de gasto público adecuado para satisfacer la demanda educativa [78, 79].

En la región existen diversos modelos de participación público-privada en el financiamiento escolar. Chile implementó en los años 90 un sistema universal de voucher (apoyo estatal), donde tanto escuelas públicas como privadas subvencionadas recibían el mismo aporte fiscal por estudiante. En **Argentina, Colombia, Ecuador y República Dominicana**, el gobierno subsidia escuelas privadas sin fines de lucro –principalmente religiosas– pagando los salarios docentes, mientras las familias aportan una mensualidad regulada. Colombia también cuenta con escuelas concesionadas administradas por privados, que reciben financiamiento público completo, pero que no pueden cobrar matrícula. En **Haití**, en tanto, el gobierno subsidia escuelas privadas con y sin fines de lucro.

El copago –cuando las familias complementan el financiamiento público con aportes mensuales privados– es otro mecanismo que ha generado tensiones entre adecuación y equidad. El caso chileno lo ilustra de manera clara. La política de copago se introdujo en 1994, con la idea de movilizar recursos

Figura 1.6: Matrícula en el sector privado por regiones del mundo (educación primaria)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial [78].

adicionales para mejorar la calidad educativa. A las escuelas privadas subvencionadas se les permitió complementar el *voucher* estatal con aportes de las familias. Sin embargo, este tipo de financiamiento compartido terminó comprometiendo la equidad del sistema. Las escuelas de mayor vulnerabilidad social y con menor capacidad de recaudar copago recibían menos recursos por estudiante que aquellas de mayor nivel socioeconómico. La evidencia empírica demostró que el sistema no sólo profundizaba las brechas de recursos entre escuelas, sino que también aumentaba la segregación socioeconómica [80]. En respuesta, en 2015 se aprobó una ley que establece la eliminación progresiva del copago, reemplazándolo por financiamiento público, y priorizando la equidad sobre la capacidad de movilizar recursos adicionales [78].

Las contribuciones familiares también juegan un papel en las escuelas públicas, generando tensiones entre gratuidad y calidad. Aunque estos gastos se regulan para evitar inequidades, limitándolos a servicios de mantenimiento, actividades extracurriculares y materiales pedagógicos, en la práctica las familias frecuentemente cubren gastos básicos que deberían ser de responsabilidad estatal.

Las estrategias de recaudación comunitaria varían según el contexto institucional. En **Jamaica, Guyana y Barbados** se promueve que las comunidades escolares organicen actividades para recaudar fondos. El caso de las cantinas escolares en Jamaica ilustra estas prácticas. Las cantinas y las tiendas escolares son instalaciones en las que se venden snacks y comidas a los estudiantes. Estos espacios, administrados por las escuelas o empresas concesionarias, generan entre 20% y 40% de los ingresos escolares (sin incluir los salarios docentes). En algunas escuelas de niveles socioeconómicos más bajos, la recaudación incluso supera el financiamiento público. Esto ha generado un intenso debate en ese país sobre la equidad, el costo de acceder a una nutrición saludable y el rol apropiado de actividades comerciales en espacios educativos [81].

La falta de transparencia en el manejo de las contribuciones familiares representa otro desafío de este tipo de financiamiento. En varios países de ALC las asociaciones de padres recaudan fondos cuyo uso y gestión no cuentan con mecanismos claros de rendición de cuentas. Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en **Perú**, por ejemplo, suelen condicionar la matrícula escolar al pago de cuotas, pero sin proporcionar información clara sobre el destino de estos recursos. Esta opacidad no sólo afecta la confianza de las familias en el sistema educativo, sino que puede contribuir a perpetuar inequidades cuando los recursos no se utilizan de manera efectiva y transparente.

La asistencia de organismos internacionales

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que proveen unos 40 países desarrollados, es una fuente complementaria de financiamiento y cooperación para ALC. Esta asistencia incluye donaciones, préstamos blandos con una tasa de interés menor a la del mercado y asistencia técnica, implementados de manera bilateral o a través de organismos multilaterales como la ONU, el BID o el Banco Mundial.

Estos recursos externos pueden catalizar innovaciones, proyectos piloto y facilitar el acceso a asistencia técnica, aunque su proporción en el financiamiento total suele ser menor. Como señala un

ex funcionario del gobierno de Guatemala: “Después de pagar a los maestros y mantener los programas históricos, no queda espacio en el presupuesto para llevar a cabo el programa del gobierno. Tenemos que recurrir a préstamos del BID, el Banco Mundial o la CAF (Corporación Andina de Fomento) para poder realizar cualquier innovación y ejecutar el programa gubernamental”.

En 2022 el aporte total superó los USD 200.000 millones, distribuidos de una forma relativamente progresiva. Un 15% de la asistencia se destinó a países de bajos ingresos, 33% a países de ingresos medio-bajo, 9% a países de ingresos medio-alto y 0,1% a países de altos ingresos [82, 83].

Para el sector educativo, que representa cerca de 10% del total, un 83% de estos recursos internacionales proviene de donaciones, fortaleciendo la independencia financiera de países comparado a la modalidad de préstamos blandos. Pero su distribución entre los distintos niveles educativos –con 40% para la educación superior y 39% para primaria– no siempre está alineado con las necesidades de los países receptores [84, 85]. Según datos de 2022 del Banco Mundial, la AOD representa un modesto 0,21% del Ingreso Nacional Bruto de ALC, aunque su importancia varía entre países. Nicaragua (7,76%), Honduras (2,71%) y El Salvador (2,36%) dependen sustancialmente de estos recursos, ilustrando cómo estos dineros pueden convertirse en un pilar importante en el financiamiento escolar [82, 86].

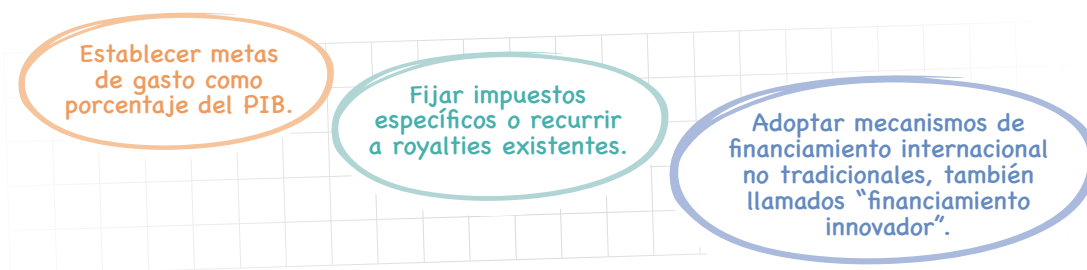
En **Haití** cerca del 40% del presupuesto en educación proviene de recursos externos, provistos por entidades como el Banco Mundial, el BID y el Programa Mundial de Alimentos. Estos recursos internacionales financian necesidades básicas, como programas de alimentación escolar hasta inversiones de infraestructura. Un alto funcionario del Ministerio de Educación de ese país asegura que “el sistema educativo haitiano opera con una combinación de recursos. El Estado financia principalmente salarios docentes de profesores del sector público, pero las familias aportan cuotas para gastos operativos, y los organismos internacionales financian programas de alimentación escolar e infraestructura”.

La evidencia empírica revela que la asistencia internacional en educación tiene un impacto positivo, pero su efectividad depende del contexto institucional del país receptor. Es más efectiva en naciones con instituciones fuertes, mayor estabilidad política, y menor burocracia y corrupción [87]. Ello subraya la importancia de considerar las capacidades locales al momento de adoptar y diseñar programas de asistencia internacional. Y a la hora de equilibrar los principios de adecuación y equidad, los aportes de la AOD en la región revelan tanto su potencial como sus limitaciones. “Los proyectos financiados con cooperación internacional frecuentemente introducen innovaciones valiosas”, señala un funcionario del Ministerio de Educación de Honduras. “Pero mantenerlos una vez que termina el financiamiento externo es un desafío constante”.

Estas experiencias sugieren la necesidad de repensar cómo la AOD puede fortalecer las capacidades locales de manera más permanente, en vez de generar una dependencia a mediano plazo.

CÓMO OBTENER MÁS RECURSOS

Las limitaciones de las fuentes tradicionales de financiamiento –sean gubernamentales, de las familias o provenientes de la cooperación internacional– han llevado a la región a explorar una recaudación que equilibre los principios de adecuación y equidad buscando asegurar la sostenibilidad presupuestaria en el largo plazo. De esta manera, varios países han adoptado distintas estrategias para movilizar recursos educativos y cerrar la brecha de financiamiento entre los fondos disponibles y las necesidades en terreno. Cada estrategia surge como respuesta a contextos fiscales, institucionales y políticos distintos. Así, han ido implementando al menos tres estrategias para cumplir y aumentar la adecuación del gasto educativo:



Cada una de ellas refleja diferentes aproximaciones para balancear los principios fundamentales del financiamiento educativo, buscando resolver las tensiones entre adecuación, equidad, eficiencia y transparencia.

Establecer metas de gasto como porcentaje del PIB

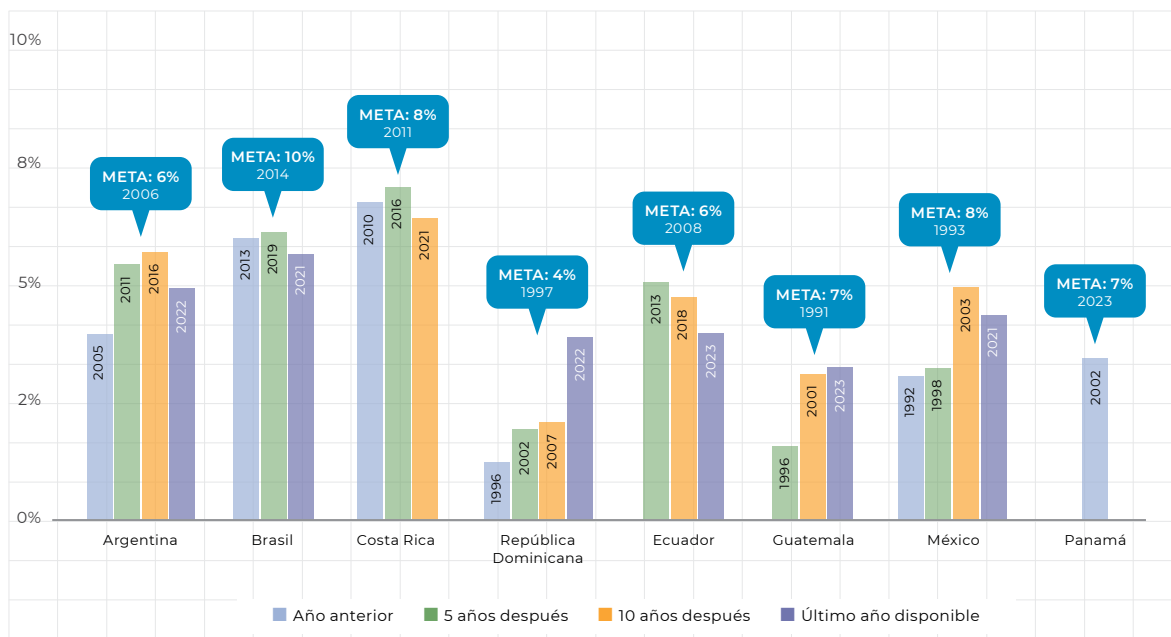
Desde 1990 ocho países de la región han adoptado metas de gasto en educación en función del PIB que están en sintonía con las directrices internacionales. La **Figura 1.7** muestra que éstas son ambiciosas con relación al gasto educativo del año en que se establecieron. Pero también revelan que, tras 10 años de su implementación, ningún país alcanzó su meta.

Las razones detrás de ello son variadas. **Costa Rica**, que se fijó una meta de inversión educativa de 8% del PIB, enfrenta un dilema entre adecuación y sostenibilidad fiscal. Una ley despachada en 2018 limita el crecimiento del gasto público en función del PIB nominal y la deuda pública, lo que ha provocado recortes en la inversión educativa. **México** incorporó la meta del 8% en su Ley General de Educación de 2013, pero la baja recaudación fiscal y la competencia presupuestaria con otros sectores han mantenido el gasto efectivo consistentemente por debajo de la meta.

En 2008, **Ecuador** estableció en su Constitución que el gasto educativo debía alcanzar el 6% del PIB, con un aumento de medio punto porcentual cada año. Pero desde 2013 ese porcentaje no ha parado de bajar. Un problema de fondo es que si bien el presupuesto aprobado incluye montos que aparentan cumplir con esa meta, en la práctica una parte de los recursos comprometidos no tiene una fuente de financiamiento asegurada. Es como las cuentas por cobrar de una Pyme: en teoría

Figura 1.7: Tan lejos, tan cerca

(Metas de gasto en educación y gasto real)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial [20].

esos recursos están en el balance contable, pero en realidad el dinero disponible en la cuenta corriente no lo refleja. Esta brecha genera graves problemas operativos, y el Ministerio de Economía y Finanzas ecuatoriano debe buscar durante el año fuentes de financiamiento para cubrir el déficit. Ello, a su vez, genera incertidumbre sobre el financiamiento de programas esenciales como la alimentación escolar, la entrega de textos y la contratación de docentes. La experiencia ecuatoriana muestra que, si no se aseguran primero las fuentes de financiamiento, establecer metas ambiciosas de gasto educativo puede generar más inestabilidad que mejoras en el sistema educativo [88].

En **Paraguay**, la Constitución exige que al menos el 20% del presupuesto del gobierno central se destine a educación, pero este porcentaje solo se aplica a la mitad del presupuesto nacional, lo que reduce el gasto educativo efectivo al 10% del total. Además, esta cifra incluye tanto la educación básica y secundaria como la universitaria, lo que deja un margen aún menor para niveles preuniversitarios. En la práctica, tras cubrir salarios docentes y costos administrativos, la inversión en educación básica se reduce a aproximadamente sólo el 2,4% del PIB.

Las experiencias con las metas de gasto en la región revelan una lección fundamental: tener objetivos ambiciosos de inversión ayuda a impulsar aumentos en el financiamiento escolar, pero, por sí solas, no son suficientes. Su efectividad depende de al menos tres factores. Primero, las metas deben estar respaldadas por reformas fiscales que aseguren su viabilidad. Segundo, el aumento de recursos debe acompañarse de mejores mecanismos de asignación y ejecución. Tercero, es crucial mantener una flexibilidad presupuestaria para responder a nuevas necesidades educativas.

Reconociendo estas limitaciones, varios países han complementado estas metas generales con estrategias más específicas.

Fijar impuestos específicos o royalties

Fijar impuestos específicos y royalties para financiar el sistema escolar es otra manera de movilizar recursos adicionales para la educación escolar. A diferencia de los fondos del presupuesto general, éstos tienen una fuente predeterminada, lo que asegura un flujo más estable y menos exposición a contingencias políticas. Existen varios ejemplos para ello. Algunos países han gravado de manera adicional las rentas individuales, otros han vinculado el financiamiento educativo a impuestos al consumo, a la propiedad o a los recursos naturales. La elección de cada mecanismo depende de la estabilidad fiscal del país y de la capacidad de generar ingresos a lo largo del tiempo.

El Seguro Educativo de **Panamá** es un ejemplo de ello. Se trata de un impuesto a la renta en que los empleados del sector público, privado e independientes aportan entre 1,25% y 2,75% de sus salarios para financiar mayoritariamente los gastos operativos de las escuelas públicas y la formación docente [89]. Una parte menor va a los programas de formación profesional y educación sindical. Este modelo ha logrado asegurar un flujo más estable de recursos, aunque su base en impuestos a la renta lo hace vulnerable a los ciclos económicos.

El *Salário Educação* de **Brasil** también es un impuesto, en este caso un 2,5% sobre la nómina de empleados privados, y se destina directamente al financiamiento de la educación básica pública. Este mecanismo ha sido crucial para mantener niveles mínimos de inversión en un contexto de significativas desigualdades regionales. La otra cara de la moneda es que puede perjudicar la formalización laboral, ya que los empleadores podrían tratar de abaratar los costos al evitar la formalización del trabajo. **Jamaica** sigue un enfoque similar con un impuesto para la educación que varía entre 2,25% de los ingresos laborales para empleados y trabajadores independientes, y 3,5% para los empleadores.

Otros países han optado por vincular el financiamiento de la educación a los recursos naturales. Una parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en **Bolivia** se reserva para la infraestructura educativa y la educación superior. Este modelo ofrece una fuente significativa de recursos, pero enfrenta dos desafíos: la volatilidad en los precios de las materias primas y el riesgo de profundizar las desigualdades territoriales [90]. De acuerdo con la Ley 3058/2005, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se destina a educación, salud y caminos, desarrollo productivo y otros sectores que contribuyan a la generación de fuentes de trabajo. El modelo de distribución es coparticipado, con recursos previstos tanto para los territorios productores –en mayor proporción– como para los no productores.

La experiencia boliviana podría ser relevante para **Guyana**, que tiene una oportunidad histórica con el reciente descubrimiento de yacimientos petroleros que serían equivalentes a tres veces las reservas de Arabia Saudita. Autoridades de ese país han afirmado que usarán las venideras avalanchas de ingresos petroleros para, entre otras cosas, tratar de establecer un modelo educativo de vanguardia

en Sudamérica. El caso de Bolivia, que no ha protegido su gasto educativo de la volatilidad de los precios de los recursos naturales, podría ser de ayuda para ese país.

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de **Costa Rica** muestra cómo un fondo social más amplio también puede proteger programas educativos críticos. La ley indica que un 5,8% de este fondo se destine a programas de alimentación escolar. A diferencia de otros mecanismos más volátiles, este fondo se nutre de contribuciones obligatorias sobre la planilla salarial de trabajadores públicos y privados, y de impuestos indirectos sobre las ventas, lo que garantiza un flujo de ingresos más estable y predecible [91, 92]. Además, estos recursos no están sujetos a la discrecionalidad del presupuesto anual, reduciendo el riesgo de recortes políticos o coyunturales.

En la Provincia de Buenos Aires, **Argentina** un porcentaje del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) se destina a infraestructura educativa a través del Fondo Compensador de Infraestructura Escolar, conforme a la normativa vigente. En particular, la Ley 13.010 establece que el 25% del tramo descentralizado de los ingresos brutos de la provincia debe ser destinado a este fin, con gestión y ejecución descentralizada en los 135 Consejos Escolares de la provincia. La alícuota del IIBB suele oscilar entre el 3% y el 3,5% del total facturado en el mes, aunque varía según el sector de actividad económica.

En **Paraguay**, una fuente clave de financiamiento ha sido el Fondo Nacional de Inversión Pública, alimentado por los royalties de Itaipú, que desde 2012 ha destinado recursos a infraestructura, primera infancia y formación docente. Sin embargo, la implementación del programa “Hambre Cero” en 2023 redirigió gran parte de estos fondos hacia la alimentación escolar, ahora gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social. Aunque ello amplió la cobertura de los comedores escolares, redujo los recursos disponibles para mejorar la calidad educativa.

Las experiencias con impuestos específicos y regalías revelan un trade-off entre estabilidad y flexibilidad en el financiamiento escolar. Estos mecanismos pueden asegurar flujos confiables de recursos y proteger la inversión educativa de los ciclos políticos y fiscales. Pero la rigidez en la asignación puede limitar la capacidad de respuesta a nuevas necesidades y crear ineficiencias en la asignación de los recursos. Para lograr un equilibrio efectivo, los diseños más exitosos han combinado la protección de los recursos con mecanismos de ajuste que permiten adaptar el financiamiento a cambios en el contexto económico y social. Como es el **caso brasileño**: la movilización de recursos comienza con la norma constitucional que destina el 25% del gasto público a la educación y con el Plan Plurianual (PPA), una planificación de cuatro años.

El PPA fue diseñado para superponer los ciclos gubernamentales: siempre se elabora y aprueba en el segundo año de un gobierno, con una duración de cuatro años, de modo que el gobierno siguiente está obligado a seguir el último año del PPA del gobierno anterior, creando un entorno más favorable para la continuidad de las políticas. A partir del PPA, se desglosan los presupuestos anuales, que, una vez aprobados, tienen un porcentaje de ajustes ya previsto en la Ley de Directrices Presupuestarias, lo que permite al Ejecutivo realizar modificaciones a lo largo de la ejecución. ¿Es necesario seguir el plan? Sí, pero existen mecanismos y procedimientos previamente estructurados para corregir el rumbo durante su implementación.

Financiamiento internacional que apoya iniciativas innovadoras

Una tercera estrategia que ha ganado prominencia en la región es el uso de financiamiento privado o internacional para atraer nuevas fuentes de capital y mejorar la eficiencia en el uso de recursos existentes. La OCDE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) han promovido estos mecanismos como una forma de generar más recursos y atraer capital privado al sector educativo. Estos instrumentos están diseñados para cumplir varios objetivos, tales como aliviar las arcas fiscales, expandir el acceso a préstamos con tasas preferenciales, promover donaciones internacionales y combinar inversiones públicas y privadas.

Un instrumento prometedor es el llamado “canje de deuda por educación”. Bajo esta modalidad, el acreedor condona la deuda de un país a cambio de que esa nación se comprometa a utilizar los recursos liberados para inversiones en el sistema educativo. **El Salvador** ilustra el potencial de este mecanismo. Un canje de deuda con España en 2005, por 10 millones de euros, permitió financiar la construcción y equipamiento de escuelas en zonas rurales vulnerables. **Perú** también estableció programas de canje con España, Alemania e Italia, que generaron más de USD 60 millones para proyectos educativos, incluyendo mejoras en infraestructura escolar y programas de formación docente.

Los bonos sociales son otra innovación en el financiamiento escolar. **Colombia** fue pionera en la región al lanzar en 2018 los “Bonos de Impacto Social en Educación”. En este mecanismo los inversionistas privados proporcionan un capital inicial para programas educativos, y el gobierno sólo paga la deuda con una bonificación (o prima) si se logran objetivos específicos previamente negociados entre ambas partes. Según relata un funcionario del Ministerio de Educación colombiano a los autores de este libro, “este modelo nos permite innovar en la forma de financiar programas educativos, compartiendo el riesgo con el sector privado y asegurando resultados medibles”.

La provincia de Salta, en **Argentina**, creó en 2019 un fondo que combina recursos públicos con incentivos fiscales para financiar el Programa Alimentario Salteño. Este programa incluía acciones como la extensión del servicio en comedores escolares y la provisión de alimentos durante los fines de semana en los Centros de Primera Infancia, además de otras medidas de seguridad alimentaria articuladas con distintos sectores.

Uno de los objetivos del fondo fue implementar acciones que contribuyeran a reducir el costo que pagan los consumidores finales por los productos incluidos en la canasta básica alimentaria, promoviendo medidas de incentivo fiscal para las personas jurídicas productoras de alimentos. El fondo contó con un monto máximo de cien millones de pesos argentinos (USD 3,2 millones de 2025), otorgado a través de Bonos Fiscales, cuyos beneficiarios fueron las empresas productoras de alimentos que adhirieran al programa [93].

Chile, en tanto, implementó los “bonos educativos verdes” en 2020 para vincular sus objetivos educativos con la sustentabilidad ambiental. Este instrumento aborda dos desafíos: financiar la construcción y renovación de escuelas con criterios de eficiencia energética, y generar ahorros

operativos que puedan reinvertirse en programas educacionales. En concreto, ese país ha emitido deuda soberana bajo el programa de Marco de Bonos Sostenibles, atrayendo inversionistas interesados en proyectos que reduzcan el consumo de energía y, por ende, los costos operativos de las instituciones educativas. Esta experiencia demuestra cómo la innovación puede alinear objetivos educativos con otras prioridades de desarrollo [94].

Estos nuevos mecanismos de financiamiento ofrecen lecciones importantes sobre las oportunidades y desafíos de diversificar las fuentes de recursos educativos. Por un lado, pueden atraer capital nuevo, introducir incentivos para la eficiencia y promover un enfoque orientado a resultados. Por otro, su implementación exitosa requiere capacidades institucionales significativas, especialmente en términos de monitoreo y evaluación de impacto. No son una solución universal para el financiamiento escolar, pero pueden ser un complemento significativo.

* * *

Pese al esfuerzo fiscal que han realizado los gobiernos centrales de la región en las últimas décadas, el financiamiento escolar sigue siendo insuficiente para asegurar una cobertura universal y una educación de calidad para todos los estudiantes. Políticas públicas como impuestos específicos, metas de gasto como porcentaje del PIB y canjes de deuda pueden ser útiles, pero representan soluciones parciales que no abordan el desafío fundamental: la necesidad de una recaudación fiscal más amplia y eficiente, combinada con una asignación estratégica de los recursos disponibles.

En este sentido, un fenómeno relevante ha sido el crecimiento de la educación privada en países como **Perú** y **Argentina**, donde la falta de inversión pública en zonas urbanas ha generado una migración de estudiantes hacia escuelas particulares. Si bien esto ha aliviado las arcas fiscales, también ha profundizado las desigualdades educativas, y ha llevado a una menor presión ciudadana por mejorar la inversión de las escuelas públicas.

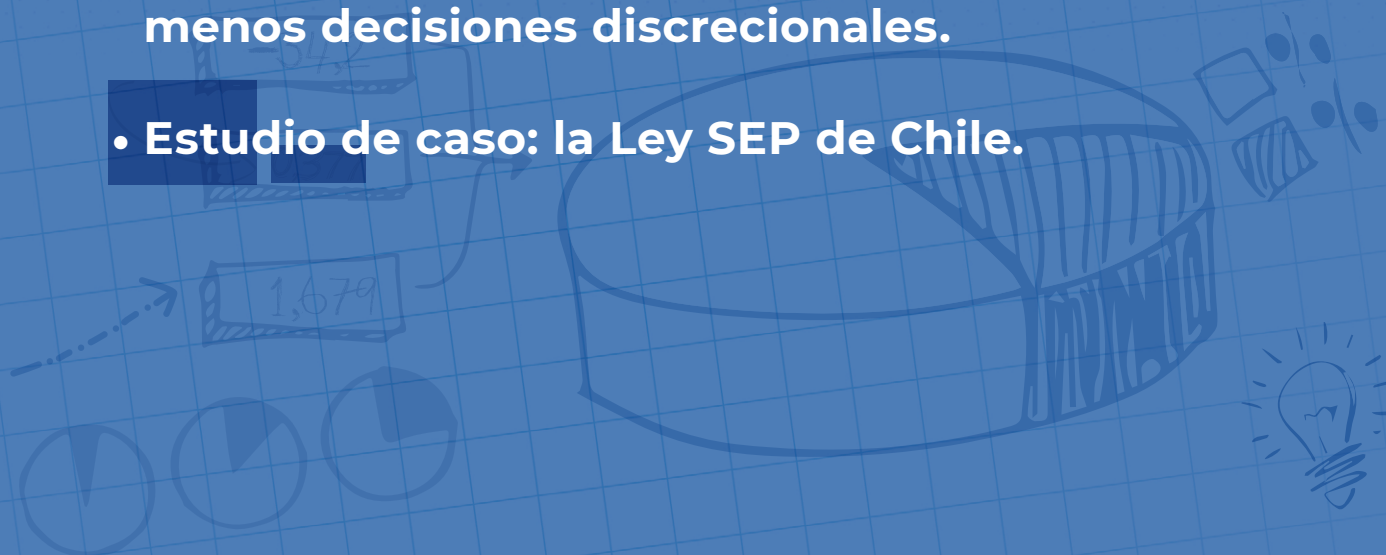
El verdadero desafío para los sistemas educativos de la región no se limita sólo a encontrar mecanismos novedosos de financiamiento, sino tomar decisiones fiscales estructurales que, aunque políticamente complejas, son necesarias para garantizar una educación de calidad. Con todo, los gobiernos pueden poner foco en optimizar los procesos de distribución y ejecución de los recursos educativos con el fin de generar ahorros –o sea, liberar recursos adicionales– para avanzar en sus planes educativos. Ello será parte del análisis y de los ejemplos de los dos próximos capítulos.

2

DISTRIBUCIÓN

CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS

- La forma en que se distribuyen los recursos tiene un impacto directo sobre la equidad escolar.
- ¿Cómo distribuir bien? Fórmulas, más datos, menos decisiones discrecionales.
- Estudio de caso: la Ley SEP de Chile.



Las protestas escolares de **Chile** en 2006, conocidas como “revolución pingüina”, pusieron en entredicho todo el modelo de financiamiento educativo de ese país. “Los estudiantes no sólo cuestionaron cuánto invertíamos en educación, sino también cómo lo hacíamos”, recuerda Pedro Montt, ex subsecretario de Educación de ese país. De hecho, una mejor distribución de los recursos educativos fue un pilar fundamental en las reformas posteriores.

En una región con tanta diversidad étnica, geográfica y social como ALC, la manera en que se distribuyen los recursos escolares tiene un impacto directo sobre la equidad: puede exacerbar las desigualdades existentes como también abordarlas.

Casi 20% de los habitantes de la región vive en zonas rurales, aunque en países como **Guatemala** la cifra llega a 47% [95]. En ALC existen más de 500 naciones indígenas. En **México**, por ejemplo un 18% de la población de más de 130 millones de habitantes se identifica como indígena [96]. Y los resultados educativos varían bastante entre distintos grupos de población y países. En **Colombia** la cobertura neta de la educación secundaria sólo llegó al 49,7% en 2022, frente al 76,2% de **Chile** en el mismo año [97]. Y dentro de **Colombia**, la disparidad es más pronunciada en departamentos rurales como Guainía, donde la cobertura en educación media es apenas del 10,3% [98]. La desigualdad en términos de aprendizajes también es notoria. En **Perú**, la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje de 2023 reveló que sólo 22% de los estudiantes de cuarto grado de primaria de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe lograron el estándar mínimo en lectura castellano. En las escuelas de este tipo en las zonas amazónicas fue aún más bajo, llegando a 6% [99].

Si bien el nivel de recursos para la educación escolar es crucial [100], la manera en que se determina la distribución de éstos –es decir, cómo se asignan a distintas unidades de gasto como municipios o escuelas– es fundamental para que el financiamiento tenga un impacto real en la educación. Pero garantizar una distribución adecuada, equitativa, eficiente y transparente es un desafío complejo.

Por ejemplo, una distribución inadecuada puede dificultar el cierre de las brechas educativas.

“Cuando los fondos educativos se asignan según la capacidad fiscal local o el ingreso de las familias, las escuelas en territorios de menores ingresos quedan inevitablemente abandonadas. Esto no sólo crea brechas, sino que abismos en los resultados de aprendizaje, basados únicamente en el lugar donde les tocó nacer”, mantiene Henrique Paim, ministro de Educación de Brasil entre 2014 y 2015.

En **Argentina** el financiamiento educativo proviene de fuentes nacionales y locales. Sin embargo, la distribución de los fondos del gobierno central entre las provincias se rige por el sistema de coparticipación. Éste asigna recursos según porcentajes fijos establecidos por ley, sin necesariamente responder a las necesidades específicas de cada territorio. Aunque este financiamiento central se puede destinar a diversos sectores, incluida la educación (con un mínimo del 30%), su asignación no está directamente vinculada a objetivos educativos. Esto puede limitar su impacto, ya que provincias con mayores desafíos, por ejemplo, en infraestructura escolar, no necesariamente reciben más recursos nacionales para abordarlos y deben recurrir a sus propios recursos, si es que los tienen. Las provincias también reciben transferencias específicas del gobierno nacional para educación, que toma en cuenta factores como la matrícula escolar y la ruralidad. Sin embargo, estos recursos suelen ser bastante menores a los de la coparticipación, por lo que no logran compensar las desigualdades territoriales [101].

Una distribución equitativa debería regirse por el principio de que todos los estudiantes, sin importar su ubicación o condición socioeconómica, tengan acceso a las mismas oportunidades educativas. El FUNDEB en **Brasil**, por ejemplo, es un mecanismo que reduce las desigualdades territoriales en el financiamiento educativo al redistribuir los recursos entre estados federales y municipios. Así asegura que las localidades con menor capacidad fiscal reciban un complemento financiero para mejorar la calidad de su educación.

En el capítulo anterior se revisó la forma en que los países determinan sus presupuestos educativos y cómo movilizan los recursos necesarios para financiarlos. El siguiente paso es decidir a quién se entregan esos recursos, en qué forma y en qué cantidad. Es decir, cómo se distribuye el presupuesto entre diferentes unidades administrativas, y si se entregan en forma de insumos o de recursos monetarios, dependiendo de lo que más contribuya al logro de los objetivos educacionales.

Esta etapa implica decisiones clave sobre quién recibe qué, cuánto y bajo qué criterios. Algunos países optan por mantener las distribuciones históricas, lo que puede reforzar las inequidades existentes. Otros utilizan criterios discrecionales influenciados por factores políticos, lo que puede dar lugar a prácticas clientelistas o al pago de favores políticos. En cambio, algunos países, como **Chile** y **Colombia**, utilizan fórmulas técnicas basadas en criterios verificables para determinar los montos a distribuir.

En este capítulo se explorará cómo garantizar los principios de adecuación, equidad, eficiencia y transparencia en cada una de las decisiones de distribución de recursos. Para ello, se analizarán tres aspectos clave: primero, **a quién se entregan los recursos**; segundo, **qué tipo de recursos se distribuyen**; y, tercero, **cómo se lleva a cabo la distribución**, es decir, qué mecanismos se utilizan para asignar tanto los insumos como los recursos monetarios. En este último aspecto, también se explicará cuál es el rol de los datos en este proceso de distribución.

¿A QUIÉN SE ENTREGAN LOS RECURSOS?

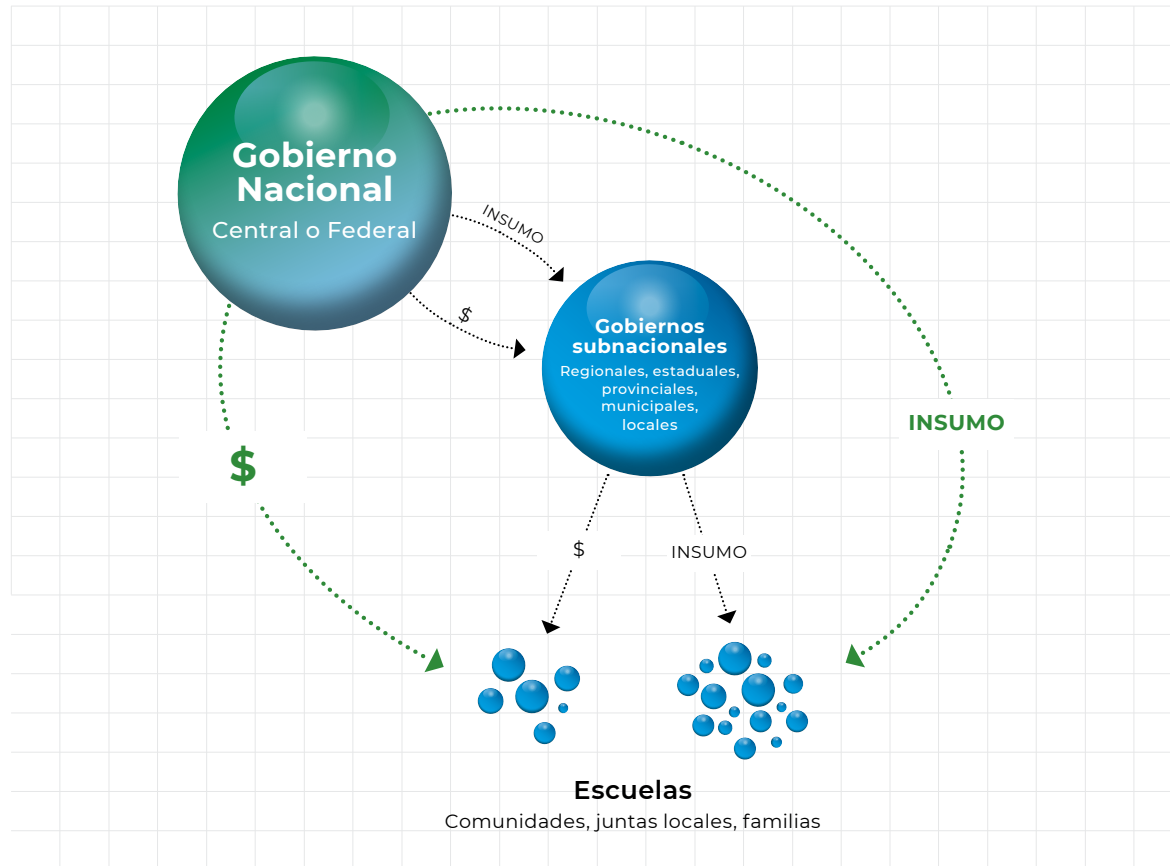
La decisión de a quién se entregan los recursos educativos depende de la estructura institucional de cada país, pero también del tipo de recurso a distribuir.

Según los modelos de gobernanza, el financiamiento escolar se puede distribuir entre distintos niveles de gobierno, incluyendo agentes intermediarios, o asignarse directamente desde el gobierno central a las escuelas e incluso a las familias (**Figura 2.1**). En varios países las entidades intermedias gestionan la distribución de los recursos. Es el caso de las ETC de **Colombia**, que coordinan la prestación del servicio educativo en sus jurisdicciones, administrando recursos, infraestructura y personal docente. En **Perú**, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Direcciones Regionales de Educación (DRE) se encargan de gestionar y supervisar la educación en sus jurisdicciones, implementando políticas nacionales y apoyando a las escuelas. En **Chile**, los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), los sostenedores particulares subvencionados y los municipios se encargan de la gestión de gran parte de los fondos centrales, incluyendo la contratación de docentes. En países más pequeños, como **Barbados**, no existen estos actores intermedios y los recursos llegan directamente desde el nivel central a las escuelas.

El tipo de recurso también ejerce un rol en la decisión de a quién entregar recursos. En **Perú**, la repartición de docentes a lo largo del país se decide a nivel central. Pero los recursos monetarios para el mantenimiento de la infraestructura escolar se entregan directamente a las escuelas. En **República Dominicana**, la entrega de libros la maneja el gobierno central, pero los recursos para el mantenimiento de infraestructura se transfieren directamente a las juntas educativas locales. En **Argentina**, la distribución de insumos, como herramientas tecnológicas, proviene del gobierno federal, que los asigna directamente a las escuelas. La asignación de las plazas de docentes, por el contrario, recae en las provincias.

En algunos países los recursos se distribuyen directamente a las familias o las comunidades escolares. **Costa Rica**, por ejemplo, deja la distribución de todos los insumos menos los maestros en manos de las Juntas de Educación y Administrativas, formadas por miembros de la comunidad escolar. Les transfiere directamente recursos monetarios, que éstas utilizan para financiar, entre otras cosas, la alimentación escolar, lo que les otorga una mayor autonomía para adaptarse a las necesidades locales. En **Colombia** se asignan fondos directos a las comunidades indígenas reconocidas en el marco del 'Sistema Educativo Indígena Propio', que busca reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de los pueblos originarios. Los pueblos indígenas que reciben estos recursos obtienen un financiamiento fijo por estudiante atendido.

En algunos países los gobiernos no sólo financian las escuelas públicas, sino que también asignan recursos y proveen insumos a las instituciones privadas. Un ejemplo es **Chile**, donde el Estado financia las escuelas particulares subvencionadas mediante un sistema de *voucher* por alumno. Este modelo implica que el Estado entrega un monto de dinero a cada escuela en función del número de estudiantes que asisten a la escuela, permitiendo que los establecimientos administren y gasten estos fondos según sus necesidades, siempre dentro del marco normativo establecido. En **Ecuador**,

Figura 2.1: Distribución de los recursos educativos

Fuente: Elaboración propia.

el gobierno transfiere recursos a instituciones privadas sin fines de lucro bajo el modelo de escuelas 'fiscomisionales', permitiendo que éstas gestionen los fondos y provean el servicio educativo. En **Argentina**, los gobiernos provinciales destinan parte de sus propios recursos, así como del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), para financiar parcialmente las escuelas privadas. Los establecimientos privados sin fines de lucro que no cobran aranceles pueden recibir una subvención fiscal de hasta el 100% de los salarios docentes. Para colegios que sí cobran aranceles, el porcentaje varía entre 40% y 80%, según la situación económica de la zona, las características de la población escolar y la capacidad financiera del propio establecimiento [102]. Entre fines de 2024 e inicios de 2025 el gobierno de ese país eliminó el FONID e implementó un sistema de vouchers para complementar las transferencias a los colegios privados. A diferencia del modelo chileno, en Argentina el subsidio cubre principalmente los salarios docentes.

Estos casos ilustran la importancia de adaptar las estrategias de distribución a la realidad institucional y socioeconómica de cada país, con el fin de lograr una asignación eficiente y equitativa. La elección de a quién se transfieren los recursos es clave, ya que determinará las decisiones que esa unidad

podrá tomar. Dado que no todas las unidades dentro de un país tienen las mismas capacidades ni enfrentan las mismas condiciones, es fundamental reconocer esa diversidad y responder a ella al diseñar los mecanismos de distribución.

Distribuir los recursos directamente a las escuelas o a entidades intermedias puede ser una estrategia óptima desde la perspectiva local. El Programa *Dinheiro Direto na Escola* de **Brasil** entrega a las escuelas recursos para reparaciones, compra de materiales y otras necesidades, con la flexibilidad de asignarlos según sus prioridades. Sin embargo, siempre tienen que rendir cuentas. “Los territorios subnacionales tienen autonomía para crear sus propias estrategias, como el Programa de Transferencia de Recursos Financieros (PTRF) de la Ciudad de São Paulo: algunos directores los utilizan para realizar una reparación, otros los destinan para organizar una visita a un museo con los estudiantes”, explica un funcionario de la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo, la mayor red pública municipal de Brasil. “El objetivo es apoyar a la escuela en función de sus necesidades específicas”.

Este modelo, no obstante, también conlleva riesgos, como un posible uso indebido o ineficiente de los recursos. Las juntas escolares y las direcciones de los colegios suelen tener una menor capacidad técnica, lo que puede dificultar una gestión adecuada de los fondos. En **Costa Rica**, por ejemplo, sólo el 10 % de los representantes de las juntas de educación primaria y el 23 % de los de secundaria tienen educación universitaria completa [8]. Esta falta de *expertise* técnica es un obstáculo concreto para traducir los recursos asignados en mejoras sustantivas en las salas de clase.

Cuando la distribución de los recursos recae en el gobierno central o subnacional, se facilita tanto la transparencia como el acceso equitativo a los fondos. Al centralizarse la distribución, es posible aplicar criterios técnicos que garanticen que territorios similares reciban recursos equivalentes, independientemente de su capacidad local. Por ejemplo, en **Surinam**, el gobierno asume directamente casi toda la gestión y distribución de recursos para las escuelas públicas. Esto incluye desde el pago de los salarios hasta la compra y distribución de insumos. “El sistema no impide que los directores busquen recursos propios, pero todo debe ser reportado al Ministerio de Educación, incluyendo el motivo y la finalidad de los fondos obtenidos”, explica un funcionario del sector educativo. Con todo, Surinam es un país relativamente pequeño y cuenta con 597 escuelas.

La contracara de este modelo es que no siempre se condice con las necesidades locales. Por ejemplo, si una escuela necesita recursos para una actividad específica y debe esperar largos procesos burocráticos para obtener aprobación, los miembros de la comunidad pueden sentir que sus necesidades no son priorizadas. Como señala una ex directora en **Chile**: “Para mí era más fácil pedirles a los apoderados un tarro de pintura que al municipio. De hecho, hacíamos actividades para juntar los recursos con las familias, como el Día del Color, donde los niños, si querían, podían asistir con ropa de calle y aportar 100 pesos (aproximadamente 10 centavos de dólar⁶)”. Esta situación refleja cómo la comunidad escolar, ante la falta de respuesta oportuna del sistema, busca soluciones propias, pero también evidencia las limitaciones del modelo en la atención de necesidades específicas.

6. 1 USD = 950 pesos chilenos (CLP).

Estos desafíos subrayan la necesidad de evaluar de manera cuidadosa los modelos de distribución. Una solución es implementar esquemas mixtos, como sucede en **El Salvador, Guatemala, México o Guyana**, donde algunos insumos se distribuyen directamente a las escuelas, mientras que otros se asignan y gestionan por el gobierno central. El modelo de distribución salvadoreño es un caso interesante. “Existen tanto compras centralizadas como transferencias per cápita (por estudiante) a los Consejos Escolares, con cierta discrecionalidad en la asignación cuando la escuela se encuentra en una zona más pobre o tiene una mayor concentración de estudiantes con discapacidad”, asegura una ex ministra de Educación.

¿QUÉ RECURSOS SE DISTRIBUYEN?

Una de las decisiones cruciales que enfrentan los gobiernos nacionales o subnacionales es si deben distribuir los recursos educativos en forma de insumos o transferir directamente el dinero a las escuelas, o una mezcla entre ambos.

En varios estudios, tanto teóricos como prácticos, se analiza la eficiencia de entregar recursos económicos o insumos. En términos generales, brindar recursos económicos suele ser más eficiente, ya que permite a los beneficiarios tener mayor flexibilidad para asignar los recursos. Sin embargo, en contextos donde la oferta de algunos productos educativos es limitada o inexistente a nivel local, es más fácil adquirir los insumos desde el nivel central y entregarlos directamente a las escuelas [103].

Distribuir insumos

En varios países de la región, una gran parte de los recursos educativos se distribuyen en forma de insumos, como lo son la asignación de maestros, materiales educativos y la alimentación escolar.

El más importante son los **docentes**, cuyos salarios representaron más del 60% del presupuesto total en educación escolar de la región entre 2013 y 2019 [104]. Por tanto, su distribución dentro del sistema educativo es crucial en términos de equidad y eficiencia. El mayor desafío para los responsables de la política educativa es diseñar un sistema de distribución de docentes que sea transparente, flexible y eficiente, pero que también se adapte a las realidades locales y considere las negociaciones sindicales, las cuales añaden una capa adicional de complejidad a estas decisiones.

En la mayoría de los países de la región la contratación y distribución de docentes se realiza a nivel nacional o subnacional. Una contratación y asignación de los maestros desde el nivel central o subnacional a las escuelas permite una mayor flexibilidad para trasladarlos entre recintos educativos, facilitando una mayor adaptación a las necesidades educativas que vayan surgiendo. Sin embargo, este sistema puede implicar menor estabilidad en los equipos docentes y afectar la construcción de lazos con la comunidad educativa. En **Ecuador**, el gobierno central define la cantidad de posiciones docentes que se deben llenar en cada escuela y selecciona a los postulantes a través de un proceso centralizado de contratación que incluye múltiples instrumentos de evaluación estandarizados. La participación local se limita a apoyar al nivel central con la información necesaria para determinar el



60%

Ese es el porcentaje que en promedio representan los salarios docentes respecto al gasto educativo total entre 2013 y 2019 en toda la región. Por tanto, un desafío para los responsables de la política educativa es diseñar un sistema de distribución de docentes que sea transparente, flexible y eficiente, pero que también se adapte a las realidades locales.

número de maestros que se deberían contratar. Si bien el sistema funciona de forma eficiente, algunas comunidades sienten que no son escuchadas lo suficiente. Por ejemplo, el encargado de un distrito escolar nos confidenció: “Atendemos a una comunidad vulnerable y creemos que el gobierno (central) no nos envía la cantidad de profesionales de la educación que nos permitiría servir a las familias de una manera óptima”.

En **Argentina** los cupos docentes, así como las horas en el aula, están asignados por los gobiernos provinciales a escuelas específicas, y su reasignación no es completamente flexible. En muchos casos son los propios docentes quienes solicitan traslados. Sólo en situaciones extraordinarias, como el cierre de escuelas o de secciones educativas, se producen reasignaciones forzadas, las que suelen generar conflictos con los gremios.

El siguiente paso en la distribución de docentes es establecer tanto su especialización como el número adecuado de docentes. Los requerimientos varían significativamente según el contexto escolar. Por ejemplo, una escuela integrada que atiende estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) puede requerir más docentes por aula, o especialistas en ciertas áreas.

Más allá de a quién se le asignan los docentes, también es clave la cantidad, la especialización y la calidad de los docentes. Una asignación eficiente se logra cuando los recursos salariales se destinan a docentes bien preparados, seleccionados por mérito y con las competencias necesarias para enseñar. La evidencia del BID muestra que una buena selección es un factor determinante en la mejora de los aprendizajes y en la equidad educativa [105]. La retención del personal educativo también es fundamental: evitar la alta rotación y mantener a los mejores docentes en el sistema requiere estrategias efectivas de carrera docente y de incentivos para la permanencia en plazas clave.

Algunos países han desarrollado estrategias específicas para atraer y retener talento en el sector educativo, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso. En **Perú**, por ejemplo, los docentes que aceptan plazas en zonas rurales reciben incentivos salariales y beneficios adicionales para compensar las condiciones adversas.

Otro insumo clave en la distribución son **materiales educativos** como libros de texto, útiles escolares y herramientas digitales [106]. Los resultados de la prueba PISA 2022 mostraron que los estudiantes con rendimiento más bajo en matemáticas, provenían de escuelas cuyos directores vinculaban problemas en el aprendizaje con la falta de materiales educativos o recursos digitales adecuados [107].

Los gobiernos pueden optar por distribuir los materiales directamente a las escuelas o a unidades locales. La distribución centralizada de los materiales genera economías de escala y compensa la menor capacidad de gestión en ciertos niveles subnacionales o escolares. En **Chile**, es el Ministerio de Educación quien se encarga de la compra y distribución de los textos escolares, lo que permite acceder a mejores precios por la magnitud de los contratos, y facilita la entrega de los textos al inicio del año escolar en todo el país, incluyendo áreas remotas, rurales y de difícil acceso.

Dada la diversidad en ALC, la distribución centralizada puede llevar a que los insumos que llegan a las escuelas no sean los que se necesitan en ese territorio. Por ejemplo, un programa nacional podría distribuir libros de texto en español a todas las escuelas del país, sin considerar que en ciertas regiones predominan comunidades indígenas cuya lengua materna es un idioma originario. En contraste a este desafío, **Perú** representa un caso destacado donde el Ministerio de Educación logró producir materiales educativos en 42 de las 48 lenguas originarias del país para el año escolar 2025, distribuyendo más de 6,7 millones de unidades para garantizar que los estudiantes puedan aprender en su lengua materna. Aun con estos avances, las decisiones tomadas desde el nivel central no siempre logran capturar las realidades que enfrentan las escuelas en el terreno, lo que puede reducir la efectividad del uso de los recursos. No obstante, cuando está bien diseñada, la distribución centralizada puede facilitar el cumplimiento de prioridades nacionales y fortalecer la coherencia entre los objetivos estratégicos del sistema educativo y las decisiones operativas.

Además, la distribución de libros de texto no se reduce sólo a la compra y entrega, sino que implica una serie de definiciones clave: ¿se entregará un libro por estudiante o deberán compartirse? ¿Todos los grados recibirán materiales o sólo algunos? ¿Para qué asignaturas se priorizará la distribución? Estas decisiones pueden ser aún más complejas en países que buscan alcanzar objetivos más amplios, como la preservación cultural en escuelas con enfoque intercultural.

Esta complejidad se refleja en los distintos modelos de distribución de libros de texto. Países como **Chile** y **República Dominicana** priorizan la eficiencia y economía mediante compras centralizadas, asegurando que todos los estudiantes reciban el mismo material. Otros tienen un modelo diferenciado.

En **Brasil**, el Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) está a cargo de distribuir de manera regular y gratuita los materiales pedagógicos a las escuelas. A diferencia de sistemas

educativos en los que se entrega un único libro de materia a todos los estudiantes, aquí las escuelas pueden elegir entre un conjunto de textos previamente evaluados y aprobados por un comité técnico. Sin embargo, este sistema no es universal: sólo las instituciones que se adhieren voluntariamente al programa pueden acceder a estos materiales. Una vez que las escuelas seleccionan sus opciones de libros, los comités de negociación del Ministerio de Educación Federal acuerdan los precios directamente con las editoriales [108]. Y son los proveedores quienes distribuyen los libros directamente a los estudiantes y profesores. Si bien este modelo promueve la autonomía escolar, también implica mayores costos administrativos y logísticos. Evaluar y garantizar la calidad de múltiples textos resulta más exigente para el Estado, que concentrar esfuerzos en un único libro de alta calidad.

En **México**, la Secretaría de Educación Pública diseña y define el contenido de los textos escolares, mientras que la producción y distribución están a cargo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). Este organismo, que opera desde 1960, cuenta con una imprenta en Querétaro que produce unos 30 millones de libros al año para garantizar la provisión de libros para todo el sistema educativo público. Además, produce versiones en Braille y Macrotipo para personas con discapacidad visual, así como materiales en 42 lenguas indígenas para el nivel primario. La CONALITEG envía los libros a centros de acopio en todo el país, y luego las autoridades educativas estatales se encargan de la entrega final a las escuelas. Cada estado asigna los recursos y personal necesarios para garantizar que los materiales lleguen a tiempo y en la cantidad necesaria.

En **Argentina**, la entrega de textos educativos carece de una política sistemática y sostenida, dependiendo principalmente de las decisiones del gobierno federal en ejercicio. Esto significa que la disponibilidad, selección y distribución de materiales pueden variar significativamente en función del presupuesto asignado, factores políticos o decisiones discrecionales, sin que exista un cronograma claro o criterios establecidos sobre qué materias priorizar o con qué periodicidad renovar los textos.

La **alimentación escolar** es otro insumo vital, ya que afecta la salud general y las capacidades cognitivas de los estudiantes, por lo que su distribución tiene un impacto directo sobre la equidad del sistema escolar. Los programas de comida escolar son especialmente relevantes en ALC, porque forman parte de una política histórica para enfrentar la pobreza, la desigualdad y la deserción escolar. Más de 80 millones de estudiantes en la región recibieron alimentos escolares en 2022, con América del Sur representando 63,2 millones, América Central 13,3 millones y el Caribe 3,8 millones [109]. Para unos 10 millones de niños de la región los alimentos escolares son una de las fuentes más confiables de nutrición. Varios estudios muestran que los estudiantes que reciben alimentación escolar por más de un año muestran mejoras en su rendimiento académico, en su asistencia escolar y en su conducta en el colegio [110, 111].

Casi todos los países de la región cuentan con algún tipo de programa de alimentación, aunque sus modelos varían de manera considerable. **Brasil** cuenta con un modelo de cobertura universal para toda la educación básica, que incluye tanto el desayuno como el almuerzo. En cambio, en **Chile** y **Perú** la alimentación escolar no es para todos los estudiantes. En estos casos, es fundamental establecer criterios claros para determinar qué escuelas o estudiantes recibirán el beneficio. En **Chile**

se realiza un cálculo con datos sobre la población socialmente vulnerable que asisten a los colegios públicos y subvencionados, ya que sólo estos estudiantes pueden optar por la alimentación escolar. En **Perú** la distribución de las comidas escolares toma en cuenta el nivel de pobreza del distrito al que pertenece cada escuela. Para los colegios del nivel primario, este índice define el número de raciones que reciben. En la educación secundaria, esta métrica no determina el número de raciones a distribuir, sino que identifica qué escuelas son elegibles para participar en el programa de alimentación escolar. En **Jamaica**, las raciones alimenticias se distribuyen según una fórmula que considera el número, edad y situación socioeconómica de los estudiantes.

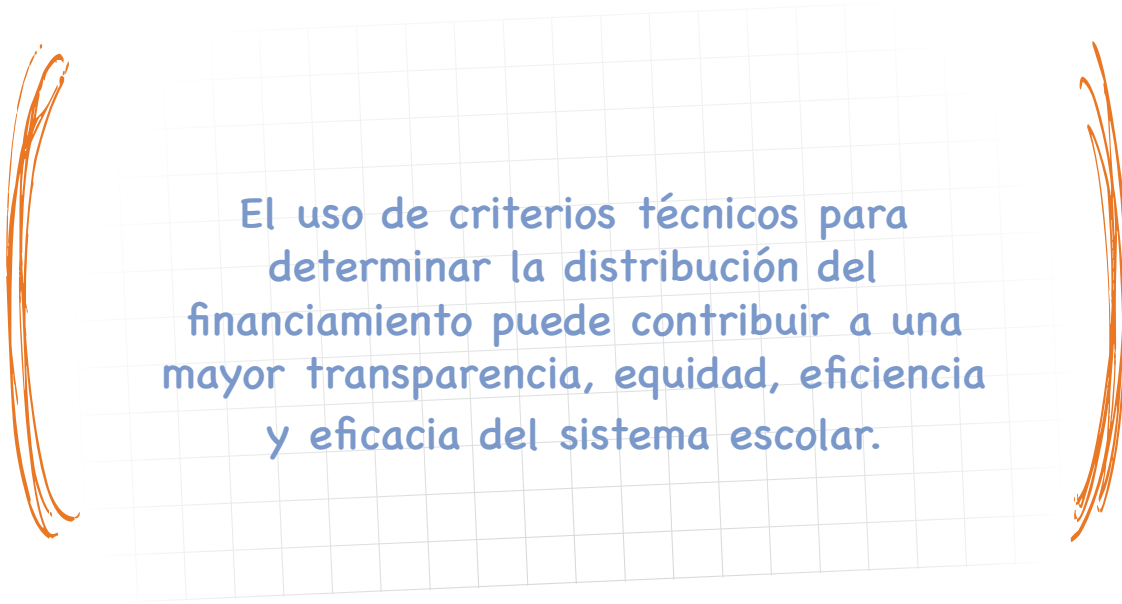
La decisión sobre cómo organizar y distribuir la alimentación desde el nivel central también afecta la eficiencia del servicio. En el caso de **Colombia, Chile y Perú**, se entregan raciones alimenticias preparadas en envases individuales. Sin embargo, en zonas rurales de Perú o en algunos lugares de **Brasil** como Paraná, lo que se distribuye son los insumos y las escuelas se encargan del procesamiento y la preparación de los alimentos. Este modelo podría significar una carga adicional para la comunidad escolar, ya que implica recursos y esfuerzos adicionales para la logística y preparación. Además, aunque permite adaptar las comidas al contexto local, existe el riesgo de que las porciones resultantes no sean las previstas o que las combinaciones de alimentos no cumplan con los estándares nutricionales adecuados, afectando potencialmente la calidad de la alimentación ofrecida a los estudiantes.

Otros países de la región han intentado diseñar un sistema de distribución que promueve la coordinación entre los niveles central y locales. En la ciudad de São Paulo, **Brasil**, se utiliza un modelo mixto para las compras. Es centralizado cuando se pueden aprovechar economías de escala, como el caso de alimentos no perecibles como la leche en polvo, y descentralizado cuando se trata de alimentos perecibles como ensaladas. Esta flexibilidad permite una mayor adaptación a las necesidades locales. Por ejemplo, en la ciudad hay tres escuelas guaraníes que reciben alimentación escolar gestionada por la Secretaría Municipal de Educación, de acuerdo con las características de su comunidad, con productos específicos, siguiendo un esquema alimentario específico construido en conjunto con la comunidad.

Como se ha podido observar, los modelos de distribución de insumos en ALC son muy diversos, lo que refleja las diferencias institucionales, geográficas y socioculturales de cada país. No existe un enfoque único que pueda considerarse superior, ya que cada modalidad –centralizada, descentralizada o mixta– tiene ventajas y desafíos.

La centralización permite una mayor eficiencia, un mejor control sobre los costos, y compensa la menor capacidad de gestión en ciertos niveles subnacionales o escolares. Sin embargo, también puede generar desajustes con las necesidades locales si no se incorpora una mayor flexibilidad. Los modelos descentralizados están en mayor sintonía con la pertinencia cultural y se adaptan mejor al contexto específico, pero requieren de una mayor capacidad técnica y de gestión a nivel local.

Debido a esto, algunos países han optado por enfoques híbridos que combinan la coordinación nacional con la adaptación territorial; otros eligen mantener esquemas más centralizados o avanzar hacia una mayor descentralización. Independientemente del modelo, los resultados tienden a ser



El uso de criterios técnicos para determinar la distribución del financiamiento puede contribuir a una mayor transparencia, equidad, eficiencia y eficacia del sistema escolar.

más efectivos cuando se incorporan sistemas flexibles, estrategias de fortalecimiento de las capacidades locales y mecanismos de monitoreo que aseguren que los recursos lleguen donde más se necesitan.

Distribuir recursos monetarios

Distribuir recursos financieros permite a las unidades subnacionales o escuelas gestionar los fondos con distintos grados de autonomía.

A veces estos dineros están sujetos a usos específicos mediante transferencias condicionadas, lo que obliga a destinarlos a fines definidos por la autoridad central o la ley. En otros, los fondos son de uso discrecional, permitiendo a las unidades receptoras decidir cómo gastarlos según sus propias prioridades.

Por ejemplo, en **Guatemala**, el Ministerio de Educación entrega recursos a las Organizaciones de Padres de Familia, para la compra y distribución de alimentos en las escuelas. Sin embargo, estas organizaciones deben asegurar que al menos 50% de los insumos serán adquiridos a pequeños productores registrados en el Ministerio de Agricultura. Esto garantiza la disponibilidad de productos frescos y culturalmente apropiados, además de impulsar el desarrollo económico local.

Un caso particular de transferencias condicionadas son los recursos destinados al mantenimiento de la infraestructura educativa, que suelen estar acompañados de restricciones normativas y operativas. En **República Dominicana**, las juntas educativas locales son responsables del mantenimiento escolar, aunque el monitoreo de las acciones que se realicen sigue en manos del nivel central. En la provincia de Buenos Aires, **Argentina**, la gestión recae en los consejos escolares de cada distrito, órganos

descentralizados de la dirección general, cuyos integrantes son elegidos en elecciones municipales. Como señala un especialista en educación, “si bien deben cumplir con las directrices del Ministerio de Educación, la forma de implementarlas se decide a nivel local”, lo que introduce un componente político en la gestión del mantenimiento.

Un aspecto crucial en la distribución de recursos monetarios es determinar si los montos transferidos serán suficientes para cumplir con los propósitos estipulados. Dependiendo del diseño del sistema, los fondos pueden cubrir el servicio educativo en su totalidad o destinarse a áreas específicas. Sin embargo, en no pocos casos la distribución del dinero no se basa en cálculos de necesidad o en una asignación mínima garantizada, sino que responde a la disponibilidad presupuestaria general. Un ejemplo de ello es el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) del Ministerio de Educación de Chile. Éste transfiere dineros del gobierno central a municipios y SLEPs con lineamientos generales sobre su uso, por ejemplo, para la mantención y mejora de la infraestructura escolar, la adquisición de equipamiento y mobiliario, la contratación de personal de apoyo, y el saneamiento financiero de los establecimientos, incluyendo el pago de deudas previsionales. Sin embargo, el FAEP no garantiza que los montos sean suficientes para cubrir déficits operacionales o compromisos financieros pendientes, como deudas previsionales del personal escolar.

La entrega de recursos monetarios también requiere que quienes reciben esos dineros cuenten con las capacidades técnicas para administrarlos de manera eficiente. De lo contrario, las escuelas podrían priorizar necesidades inmediatas sin considerar el impacto de largo plazo, lo que podría afectar la sostenibilidad del sistema.

En suma, la distribución de recursos monetarios puede fortalecer la gestión educativa si se acompaña de las condiciones adecuadas: montos suficientes, claridad en los fines, capacidades técnicas y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Diseñar transferencias que equilibren flexibilidad y responsabilidad es clave para asegurar que los recursos lleguen donde más se necesitan y contribuyan a mejorar los aprendizajes.

CUÁNTO DISTRIBUIR Y CÓMO HACERLO

Más allá de transferir insumos o recursos monetarios, los países enfrentan una decisión fundamental: ¿cómo implementar esa distribución? Existen varios enfoques para resolver esta interrogante, siendo tres los principales: utilizar criterios discrecionales, usar criterios históricos o aplicar criterios más objetivos basados en evidencia y datos.

Asegurarle a la sociedad que los recursos educativos se distribuyen bajo principios claros, conocidos y acordados por todos los sectores, es esencial para darle legitimidad y sostenibilidad a las políticas de financiamiento educativo. Sin embargo, este objetivo no siempre se alcanza y, en algunos casos, la distribución se basa en **decisiones discrecionales** de administradores públicos, quienes quedan expuestos a influencias políticas y presiones de grupos de interés. Asimismo, la falta de reglas claras puede comprometer la transparencia de las transferencias, crear incertidumbre, obstaculizar de la planificación educativa a largo plazo y reducir la rendición de cuentas [112, 113].

En **Guyana**, por ejemplo, los recursos no financieros, como libros de texto y servicios de mantenimiento, se gestionan y distribuyen por las REDOs, que tienen autonomía para decidir cómo asignarlos. Sin embargo, esta autonomía conlleva un alto grado de discrecionalidad, lo que puede generar desigualdades entre las escuelas. Aquellas dirigidas por líderes con mayores habilidades de negociación o redes de influencia más fuertes suelen recibir más y mejores recursos, lo que abre la puerta al favoritismo y a dinámicas políticas que profundizan disparidades, reflejando cómo los procesos de negociación pueden comprometer la equidad en la distribución de recursos. Afortunadamente, la ausencia de reglas de distribución no es la norma. En ALC, el método más común para distribuir insumos o dineros es el **criterio histórico**. Al replicar prácticas previas, este enfoque suele ser expedito y proporciona cierta estabilidad financiera al sistema escolar, ya que permite prever los recursos disponibles con mayor certeza. Además, evita la necesidad de desarrollar y actualizar fórmulas de financiamiento complejas, lo que reduce costos administrativos [114].

No obstante, este método puede perpetuar inequidades pasadas [114]. Y al carecer de criterios verificables que expliquen posibles diferencias en las distribuciones, es menos transparente y sensible a las cambiantes necesidades escolares. En varios países de la región, el uso del criterio histórico suele ignorar factores como las condiciones socioeconómicas de los estudiantes o las áreas que requieren mejoras urgentes en el sistema educativo. Estas desventajas podrían explicar por qué este método se usa cada vez menos. Según datos de la OCDE, 11 de los 23 países de esa organización con información disponible no lo emplean, mientras que los 12 restantes lo combinan con otros métodos, como negociaciones o fórmulas técnicas de financiamiento [114].

Un enfoque más estructurado, que reduce la incertidumbre de los presupuestos de las escuelas corresponde a **criterios basados en evidencia y datos** para la distribución de los recursos educativos, sean insumos o transferencias monetarias. Varios países de la región realizan cálculos de cuántos recursos transferir usando factores medibles como el número de estudiantes, condición socioeconómica de las familias o rendimiento escolar de los estudiantes. Ello podría asegurar una asignación de insumos y dineros más equitativa, eficiente y transparente.

En la asignación de docentes, países como **Perú, Colombia y Ecuador** usan directrices que estipulan, por ejemplo, que por cada cierta cantidad de estudiantes se asigne un maestro. Por lo general estos criterios se revisan año a año en función de las fluctuaciones en la matrícula y las necesidades específicas de cada escuela. Así, procuran que los recursos distribuidos se ajusten a la realidad educativa y no a negociaciones políticas o criterios históricos.

Muchos países de la OCDE utilizan fórmulas basadas en datos para asignar recursos a las escuelas [114]. Un ejemplo destacado es el de los **Países Bajos**, donde cada escuela puede calcular cuántos recursos debería recibir gracias a una fórmula clara y accesible que toma en cuenta variables como número de estudiantes, financiación adicional para escuelas pequeñas, estudiantes con desventajas, estudiantes extranjeros, entre otros. La métrica está publicada en la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, donde se detallan todos los aspectos de su funcionamiento [115].

La diferencia principal entre este enfoque y los anteriores radica en que los criterios objetivos promueven imparcialidad y consistencia, mientras que los enfoques históricos y discrecionales suelen

depender de elementos subjetivos [11, 116]. En una sociedad que valora la transparencia, asegurar que los recursos se distribuyan bajo principios claros, conocidos y acordados por todos los sectores de la sociedad, resulta esencial para darle legitimidad y sostenibilidad a las políticas de financiamiento educativo.

A continuación, se analiza en detalle el enfoque de estos principios más objetivos.

Criterios técnicos y fórmulas para distribuir insumos y dineros

Para lograr una distribución eficiente, equitativa y transparente de los insumos educativos, es fundamental utilizar criterios objetivos y medibles. Por ejemplo, a nivel de escuela es esencial aplicar criterios objetivos para determinar sus necesidades de docentes, tales como el número de estudiantes por aula, la cobertura de permisos de maternidad/paternidad, el apoyo necesario para atender a estudiantes con NEE, y los niveles de aprendizaje alcanzados. Al aplicar este tipo de criterios, se asegura de que las estrategias de distribución de recursos respondan a las necesidades reales del sistema educativo, de modo que sea más equitativo y se reduzca la influencia de sesgos políticos en la toma de decisiones.

En muchos países de ALC ya se distribuyen docentes según algunas medidas cuantificables. En **Guyana** fijan una proporción estudiante-docente según el tipo de establecimiento. Para las escuelas de nivel preescolar la razón es 15 estudiantes por 1 docente y para los demás grados académicos es de 25 por 1. En **Perú**, el número de docentes por aula varía según el tipo de modalidad, niveles educativos y si la escuela es rural o urbana.

Un caso destacado en la región es el modelo de “Plantilla Óptima” que **Ecuador** implementó en 2013. Este mecanismo busca garantizar que la asignación de docentes responda a criterios técnicos, evitando decisiones discrecionales. La “Plantilla Óptima” se basa en una fórmula que considera la matrícula estudiantil, el nivel educativo, la carga horaria requerida y la especialidad de los docentes. Este enfoque ha permitido racionalizar la asignación de personal y evitar ineficiencias en la contratación.

Decidir qué variables escoger no es una tarea sencilla, y pueden generarse efectos no deseados. Por ejemplo, si para el cálculo de las necesidades docentes no se establece un tamaño de clase mínimo, se podría incentivar la proliferación de aulas pequeñas. Por otro lado, si los criterios son muy rígidos, se podría perjudicar a las zonas donde las aulas son naturalmente pequeñas debido a la baja densidad poblacional, como en áreas rurales o selváticas. El desafío para los gobiernos es diseñar un sistema de distribución de docentes que sea transparente, flexible y eficiente, pero que se adapte a las realidades locales.

Para insumos como comidas escolares, varios países de ALC usan un cálculo sobre la base de variables como la matrícula de estudiantes, ubicación geográfica y el porcentaje de estudiantes vulnerables.

En **Paraguay** la distribución de materiales educativos como kits escolares, libros de textos y otros materiales, se realiza tomando en cuenta la matrícula estudiantil, asegurando que cada estudiante reciba estos materiales y evitando despilfarros por enviar una cantidad mayor a lo que la escuela necesita. En **Ecuador**, los libros escolares, material escolar y uniformes se distribuyen desde el nivel central directamente a las escuelas, también en función de la cantidad de estudiantes. En **Chile**, para el cálculo de los textos escolares, también se toma en cuenta la matrícula total por establecimiento educacional.

En el caso de los recursos monetarios, muchos países utilizan distintas fórmulas para distribuir el dinero. Éstas se basan en datos comparables y conocidos que permiten determinar el monto que se entregará a un gobierno subnacional, a una escuela, una red educativa o una familia [9, 10].

En términos simples, una fórmula define un conjunto de reglas para determinar el monto que se transferirá automáticamente a una unidad educativa (territorio, escuela, entre otros) expresado en términos matemáticos [117]. Las fórmulas debiesen estar alineadas con los objetivos educativos de un país. Por ejemplo, si el objetivo es mejorar el aprendizaje en las escuelas que atienden a estudiantes más vulnerables, la fórmula deberá incorporar variables de vulnerabilidad para que los centros educativos que atienden estudiantes vulnerables reciban mayores recursos. Sin embargo, no bastará con asignar más fondos si los montos resultantes no son suficientes para generar un impacto significativo. Es decir, aunque se utilicen criterios bien diseñados y objetivos para distribuir, si lo que finalmente llega a cada escuela es insuficiente, los recursos no cumplirán su propósito. Esto último, también puede garantizarse dentro de una determinada fórmula, asegurando que los fondos asignados sean relevantes para atender necesidades específicas de cada escuela (principio de adecuación).

El uso de criterios técnicos para determinar la distribución del financiamiento puede contribuir a una mayor **transparencia, equidad, eficiencia y eficacia** del sistema escolar. Según reportes de la OCDE, las fórmulas hacen que el proceso de distribución de recursos sea más coherente al establecer variables aplicadas de manera uniforme y predecible. Esto facilita la comparación entre unidades y periodos, promueve la **transparencia** y la rendición de cuentas, fortaleciendo la confianza pública en el sistema de financiamiento educativo [9-11, 118-120].

Además, el uso de fórmulas puede reducir significativamente los costos de transacción entre las escuelas y los distintos niveles de gobierno. Al definir reglas claras y automáticas para la asignación de recursos, se elimina la necesidad de procesos de negociación individuales, lo cual libera tiempo que puede ser destinado a la planificación y gestión pedagógica a nivel escolar.

Asimismo, el uso de criterios técnicos desempeña un papel crucial a la hora de garantizar la **equidad** educativa. Algunas fórmulas definen reglas de transferencia que aseguran un monto basal por escuela. Esto permite asegurar la provisión del servicio educativo, siempre que el cálculo basal permita contar con los recursos mínimos para el funcionamiento escolar. Además, las fórmulas también pueden incluir criterios diferenciadores para asignar recursos según el tipo de estudiante o las necesidades de la escuela, destinando más fondos a aquellos estudiantes o escuelas que requieren apoyo adicional. Este enfoque refleja el principio de equidad vertical, que busca reconocer que no

todas las escuelas o estudiantes tienen las mismas necesidades educativas y, por lo tanto, deben recibir recursos diferenciados para alcanzar resultados comparables. Por ejemplo, una fórmula que asigna un monto estándar por estudiante, sin considerar factores como el nivel socioeconómico, garantiza la equidad horizontal, pero no la vertical. Este fue el caso en **Chile** hasta el año 2008.

La evidencia sobre el impacto que las fórmulas tiene sobre la **eficiencia** es mixta. **Estonia**, por ejemplo, usa cálculos per cápita para definir un monto a transferir por estudiante atendido. Esto contribuyó a reducir el número de escuelas pequeñas e ineficientes, sin afectar la calidad educativa. Sin embargo, también generó problemas de sub-financiamiento en zonas rurales, lo que llevó a generar una fórmula diferenciada para esos territorios [120, 121]. Por el contrario, en **Chile** varios expertos estimaban que la fórmula per cápita de financiamiento introducida en la década de 1980 incentivaría la formación de escuelas grandes, dado que da un subsidio por estudiante. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no muestra que esto haya ocurrido [122].

Las fórmulas de financiamiento pueden contribuir a la **eficacia** si favorecen la consecución de objetivos educativos. Por ejemplo, si las fórmulas se basan en indicadores clave como tasa de cobertura, tasa de graduación o rendimiento académico, pueden resguardar que la forma de distribuir los fondos motive la mejora de indicadores educativos concretos.

A pesar de estos beneficios, el uso de fórmulas técnicas también puede limitar la capacidad de los gobiernos para reasignar recursos en respuesta a necesidades cambiantes del sistema educativo. Un ejemplo de esto se observó en varios países de ALC durante la pandemia Covid-19. La rigidez en los sistemas de distribución de insumos y dineros impidió la rápida redirección de recursos hacia herramientas tecnológicas y sistemas de conectividad para apuntalar la enseñanza remota [123]. Un caso fue el de **Chile**, cuyo modelo de financiamiento utiliza una fórmula con un fuerte peso en la asistencia de los estudiantes. Pero con el cierre de las escuelas durante la pandemia, la asistencia era nula. Esto obligó al gobierno a emitir una norma excepcional para permitir la transferencia de recursos a los administradores escolares, con el fin de garantizar que las escuelas pudieran seguir operando.

Por último, la transparencia asociada al uso de fórmulas no se produce de manera automática, y puede verse comprometida cuando éstas se vuelven demasiado complejas. En esos casos, la opacidad no se debe necesariamente a la ausencia de información pública, sino a la dificultad de interpretar y darle seguimiento a las múltiples variables y ponderaciones involucradas. Por ello, es fundamental que las autoridades no sólo publiquen las asignaciones por escuela, sino también las ponderaciones aplicadas y los valores de las variables empleadas en cada unidad educativa.

Variables clave para construir fórmulas de distribución

Si todas las escuelas fueran equivalentes en tamaño, necesidades y contexto, una fórmula simple con un monto equivalente por estudiante sería suficiente para cumplir con los objetivos educativos. Sin embargo, la diversidad de condiciones y características territoriales hace que una asignación uniforme resulte inherentemente inequitativa. Así, el primer paso en la creación de una fórmula es

definir las variables, los montos y las ponderaciones, que dependerán de los objetivos específicos del sistema educativo y de los principios que guíen la distribución de recursos.

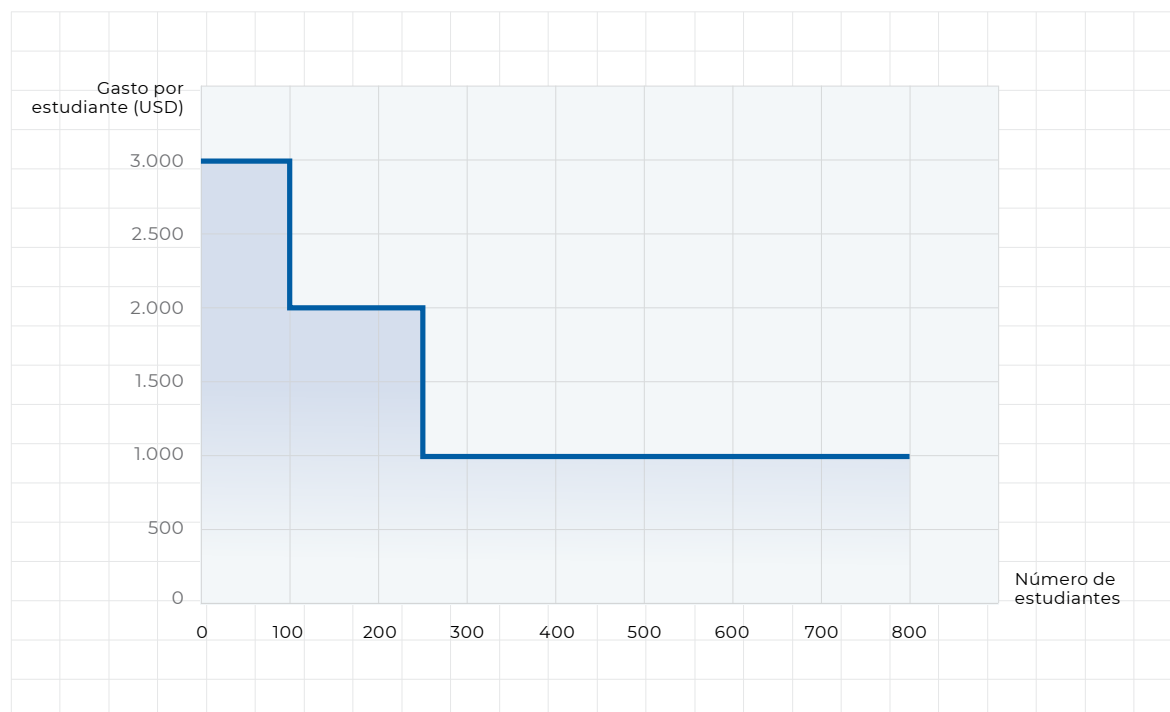
Este proceso requiere un análisis técnico riguroso, idealmente liderado por expertos en financiamiento educativo, economistas y especialistas en políticas públicas. Además, para garantizar la legitimidad y sostenibilidad, las decisiones clave sobre la estructura de la fórmula deben ser compartidas y debatidas con la comunidad política, académica y escolar. De este modo, se asegura que la fórmula refleje tanto criterios técnicos sólidos como las necesidades y prioridades del sistema educativo en su conjunto.

Una forma de hacerlo es legislar, como lo ejemplifica la experiencia de la Ley SEP en **Chile**: “Durante el proceso de discusión de la Ley SEP en 2008 en el Congreso, se realizaban audiencias técnicas con expertos, sostenedores de escuelas públicas y particulares subvencionadas, especialistas en protección social, entre otros. Incluso se dialogaba con diversos sostenedores privados subvencionados que habían logrado buenos resultados con alumnos vulnerables para poder dimensionar los recursos adicionales que recibían de donaciones y que se necesitaba invertir. También se trabajaba con expertos en medición de pobreza del gobierno para lograr una definición sólida de vulnerabilidad y calcular mejor la fórmula ponderada. Estas conversaciones servían además para generar un consenso en la comunidad técnica y política sobre la reforma”, señala un miembro del grupo de trabajo técnico que diseñó el proyecto de Ley SEP.

La variable más utilizada en las fórmulas es el **número de estudiantes**, bajo el supuesto de que los territorios con más estudiantes enfrentan mayores gastos operativos. De esta manera, una mayor matrícula genera una distribución más alta de recursos. Un ejemplo es **Panamá**, donde la cantidad de recursos que recibe cada escuela del Fondo de Equidad y Calidad Educativa (FECE) depende del número de estudiantes, calculado en USD 40 mensuales por estudiante. Incluir el número de estudiantes en las fórmulas de distribución no sólo responde a las necesidades inmediatas de financiamiento, sino que también puede generar incentivos positivos para políticas de expansión y retención escolar. Por ejemplo, un gobierno podría basar su fórmula en la matrícula para alentar a los gestores locales a captar estudiantes desescolarizados, ya que el aumento de la matrícula incrementaría sus ingresos.

Sin embargo, una fórmula basada principalmente en la variable de matrícula puede generar desigualdades e incluso traducirse en un sobrefinanciamiento de escuelas grandes en áreas urbanas, mientras que establecimientos más pequeños, en especial en zonas remotas, quedarían gravemente desfinanciadas [9]. Para mitigar estas consecuencias indeseadas, algunos países han implementado mecanismos que garantizan un financiamiento mínimo, independientemente del número de estudiantes. Un ejemplo es el piso rural en Chile, que asegura un financiamiento básico para las escuelas rurales con al menos 17 estudiantes. Aunque asegura un mínimo de recursos, el cálculo del monto que se garantiza no está basado en estudios de costeo o estimaciones de cuánto costaría alcanzar estándares de aprendizaje mínimos.

Por otro lado, para evitar que las grandes escuelas sean sobreponderadas, se puede implementar un financiamiento escalonado, donde el monto por estudiante disminuye a medida que la matrícula

Figura 2.2: Ejemplo estilizado de pago escalonado por estudiante

Fuente: Elaboración propia.

aumenta. Esto significa que el pago por cada uno de los primeros 100 estudiantes es mayor que el correspondiente al pago por los estudiantes del 101 al 250, y éste, a su vez, es mayor al pago por cada estudiante del 251 en adelante, y así sucesivamente en las siguientes categorías (**Figura 2.2**).

Varias fórmulas de distribución también incorporan la **vulnerabilidad social** de los estudiantes como variable. Dependiendo de las políticas educativas de cada país, este aspecto puede recibir un peso mayor. Un ejemplo de este enfoque es la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) de **Chile**, que establece una subvención monetaria para estudiantes más vulnerables (**ver Recuadro**).

En **Colombia**, la principal fuente de financiación de la educación es el Sistema General de Participaciones (SGP). Los recursos de este sistema se distribuyen entre los niveles subnacionales, es decir, las ETC y las instituciones educativas.

La distribución de los fondos sigue tres criterios principales. En primer lugar, se transfieren recursos en función de la población atendida, con una asignación por estudiante definida según una tipología establecida por el Ministerio de Educación. Esta tipología determina un valor específico para cada una de las 97 ETC, diferenciando entre niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria y media) y

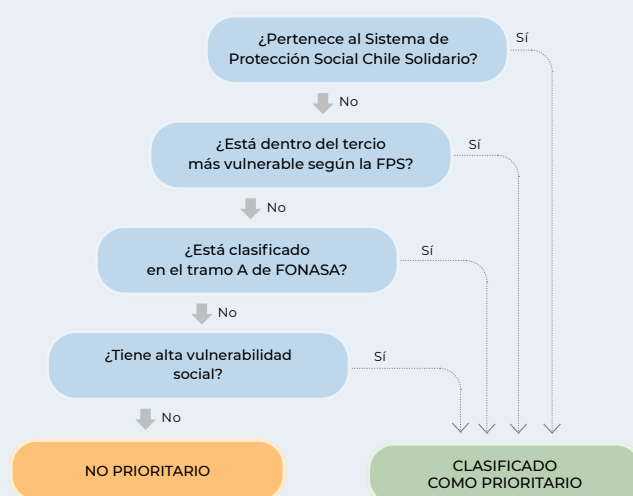
Recuadro: Ley SEP en Chile - cómo promover la equidad socioeconómica y resguardar el uso de los recursos

La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) promulgada en Chile en 2008, introdujo por primera vez una subvención diferenciada para estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeconómica, dadas las particularidades de educar a estos estudiantes [124]. La SEP clasifica a los estudiantes en dos categorías: prioritarios y preferentes.

Para determinar quiénes son los estudiantes prioritarios, se emplean distintas variables que miden la vulnerabilidad social del estudiante [122]. Por su parte, los estudiantes preferentes son aquellos que no son prioritarios y cuyas familias pertenecen al 80% más vulnerable de la población según el Registro Social de Hogares.

Los sostenedores (SLEPs, municipios y escuelas particulares subvencionadas) deben postular para ingresar al régimen de SEP, lo cual incluye la firma de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y de Excelencia Educativa por un periodo de cuatro años. Este convenio establece que esta subvención debe destinarse a un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que contenga iniciativas que apoyen con especial énfasis a los estudiantes más vulnerables [125]. Además, se comprometen a establecer metas de rendimiento académico en función de los estándares nacionales y rendir cuenta pública de los gastos efectuados con los recursos SEP entregados.

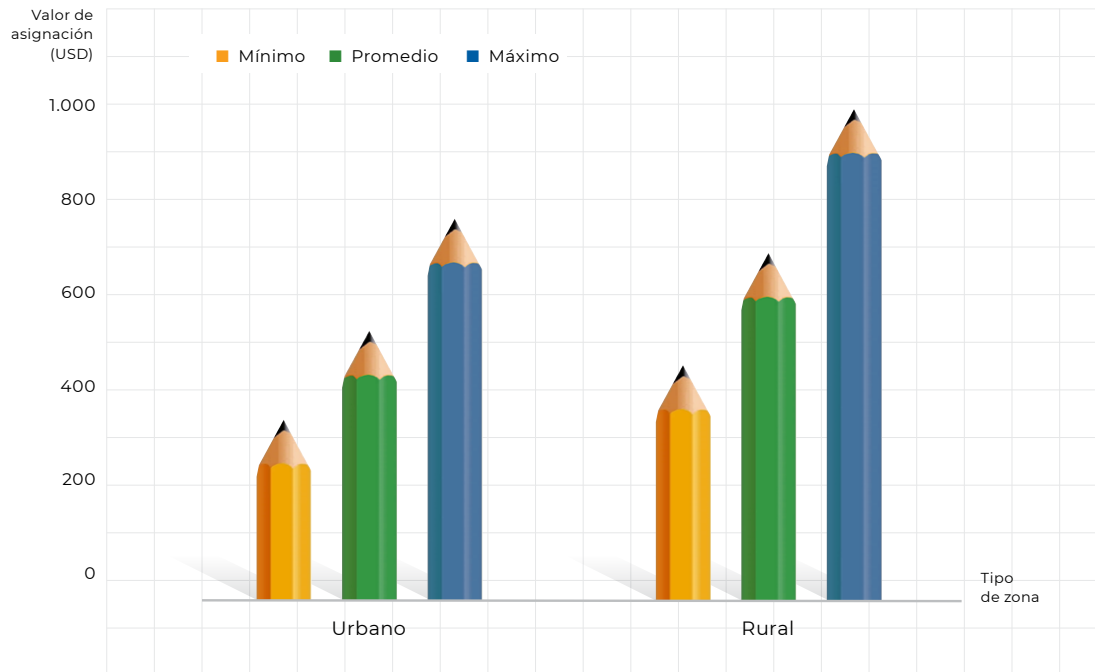
¿Cómo se clasifica un estudiante para que sea prioritario?



Por otro lado, las escuelas se clasifican en tres categorías en base a los resultados de las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE): i) autónomas (aquellas con desempeño alto), ii) emergentes (desempeño medio o medio bajo) y iii) en recuperación (desempeño insuficiente). Esta clasificación impacta el grado de autonomía para gastar esos recursos.

Evaluaciones de esta política han identificado mejoras significativas en las escuelas analizadas, especialmente en los puntajes de lenguaje y matemáticas [126-130]. Además, se observa un progreso importante entre los estudiantes más vulnerables, sugiriendo que la política ha

contribuido a mejorar el rendimiento escolar y reducir las desigualdades socioeconómicas, particularmente en matemáticas. Esto muestra que la combinación de recursos adicionales para escuelas con estudiantes vulnerables, junto con mecanismos de rendición de cuentas, puede generar avances significativos.

Figura 2.3: Asignación monetaria por alumno en la educación primaria en Colombia, 2023

Nota: Cálculos propios a partir de datos del Departamento de Planeación [131]. Se usó una tasa representativa del mercado promedio para el año 2023 correspondiente a COP \$4,325 por 1 USD.

tipo de zona (urbana o rural). En total, existen 776 valores de asignación diferenciados (ver **Figura 2.3** para caso de educación primaria).

En segundo lugar, si aún quedan recursos disponibles, se asignan fondos para financiar a la población no atendida, con el objetivo de ampliar la cobertura educativa. Esto significa que los recursos se destinan a financiar el acceso de estudiantes que aún no están matriculados, utilizando proyecciones de matrícula para garantizar su inclusión en el sistema educativo.

Finalmente, si persisten excedentes, los recursos se orientan hacia el mejoramiento de la calidad educativa. La distribución en esta última categoría toma en cuenta diversos indicadores, como la matrícula atendida, la tasa de repetición o reprobación, la tasa de deserción, y los resultados en las pruebas estandarizadas del Estado.

En la misma línea, algunas fórmulas de financiamiento incorporan criterios específicos para atender a estudiantes en situación de vulnerabilidad, reconociendo que su inclusión efectiva requiere apoyos adicionales como programas de apoyo emocional, mentorías e intervenciones tempranas. Al considerar este tipo de necesidades en los mecanismos de asignación, se avanza hacia un sistema

más equitativo, que no sólo distribuye recursos en función del número de estudiantes, sino también de la intensidad del apoyo que requieren. En **Estados Unidos**, la mayoría de los distritos escolares que usan fórmulas de financiamiento para distribuir recursos monetarios, transfiere un monto entre 2% a 54% mayor para estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos [132]. En **Panamá**, las escuelas en áreas pobres o más vulnerables reciben del FECE una asignación mensual de USD 150 por estudiante, en vez de los USD 40 para la población escolar general mencionados anteriormente. En **Guyana** la distribución de fondos no sólo se basa en el número de estudiantes matriculados, sino que distingue entre escuelas costeras y zonas del interior selvático. Las escuelas en la región costera reciben USD 19 por estudiante al trimestre, mientras que las del interior del país obtienen USD 26.

El FUNDEB de **Brasil**, en tanto, transitó desde un sistema de distribución que sólo incluía el número de estudiantes (ponderado únicamente por factores que reflejan los costos relativos de cada etapa y modalidad de enseñanza), a uno que toma en cuenta el nivel socioeconómico (NSE) de la población escolar. Las redes de educación con estudiantes de mayor vulnerabilidad social aumentaron su ponderación en los cálculos, mientras que aquellas con estudiantes en mejores condiciones tuvieron reducciones proporcionales. Para determinar el NSE de cada red, se toma el valor promedio del NSE de las escuelas públicas en su jurisdicción, ponderado por el número de matrículas en cada establecimiento. Cada estado o municipio recibe un peso que varía de 0,95 para el NSE más alto, a 1,05 para el NSE más bajo, garantizando que la distribución de los fondos favorezca a las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, el estado de São Paulo, un estado con un nivel socioeconómico más alto, tiene un peso de 0,98 y recibe proporcionalmente menos recursos por estudiante que Maranhão, un estado con un NSE más bajo y con un peso calculado de 1,03.

Cada vez más, la variable de vulnerabilidad social incluye a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE). Estos estudiantes requieren infraestructura adaptada, docentes especializados y materiales adicionales, lo que incrementa los costos de proveer el servicio escolar. Algunas fórmulas contemplan asignaciones mayores en función de estas necesidades específicas. Por ejemplo, en **Inglaterra** existe el sistema de financiamiento para NEE y discapacidades. Los estudiantes pasan por una evaluación y en base a ello las escuelas reciben fondos adicionales de hasta USD 7.693⁷ al año por cada estudiante con NEE [133]. Si las necesidades superan este valor, las escuelas pueden presentar solicitudes específicas para obtener recursos adicionales.

Si bien estas asignaciones buscan promover la equidad, también pueden generar incentivos no deseados. Un ejemplo de ello podría estar ocurriendo en **Chile**. El Programa de Integración Escolar (PIE) otorga financiamiento adicional a las escuelas, con el fin de fomentar la inclusión de estos estudiantes en el sistema escolar regular. Estos recursos se usan para implementar ajustes curriculares, contratar profesionales especializados (como psicopedagogos, fonoaudiólogos o terapeutas ocupacionales), y adaptar mejor la infraestructura para responder adecuadamente a las necesidades de estos estudiantes.

Aunque el PIE ha sido clave para mejorar la educación inclusiva en Chile, los datos disponibles muestran que tras la implementación del PIE se ha dado un aumento significativo en el número de

7. Tipo de cambio USD 1 = Libra 0,78.

estudiantes con diagnósticos de NEE Transitorias, como trastornos específicos del lenguaje o déficit atencional. Según algunos estudios descriptivos, este tipo de diagnósticos aumentaron en casi 52% entre 2013 y 2020 y podrían estar motivados por el beneficio financiero que reciben las escuelas [134, 135].

Por último, algunas fórmulas de distribución incorporan **variables de desempeño**. En **Colombia** una parte del presupuesto del SGP se distribuye a las ETC en función del rendimiento en las pruebas nacionales que miden competencias en materias como matemáticas y lenguaje y las tasas de reprobación⁸. En **Chile** la asistencia escolar es un factor clave en la distribución del financiamiento directo a las escuelas. Y como se explicó anteriormente en el **Recuadro**, la Ley SEP también incorpora los resultados de pruebas nacionales en matemáticas, lenguaje y ciencias para la clasificación de las escuelas, lo que impacta en la autonomía que éstas tienen⁹. Sin embargo, existen estudios que señalan que, cuando se paga en función de la asistencia, se pueden generar incentivos para que las escuelas abulten las cifras de asistencia con el fin de recibir más recursos [136].

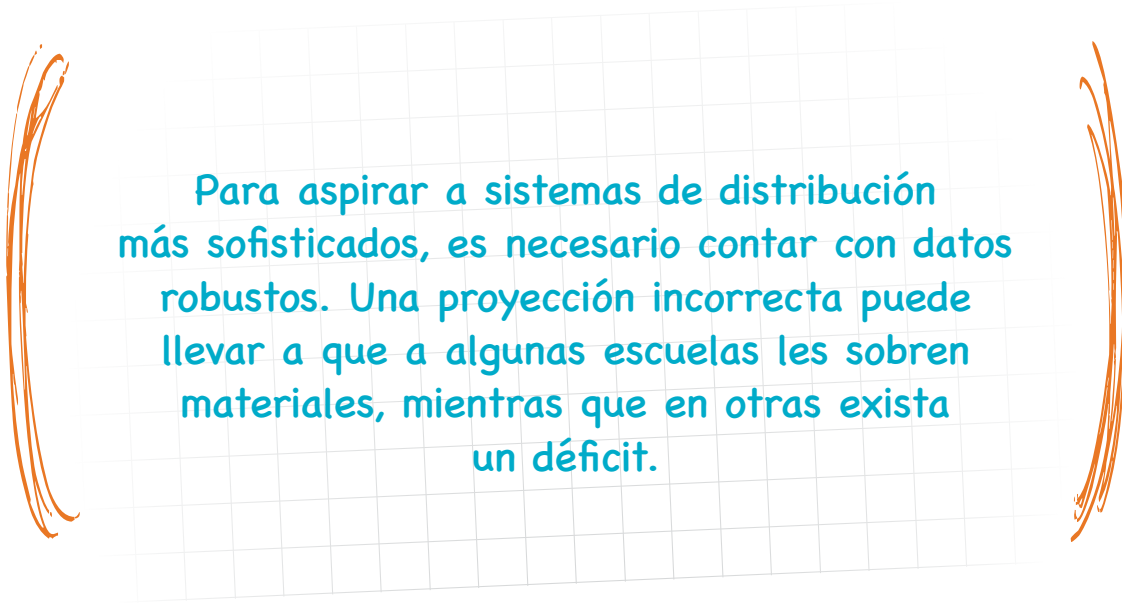
En el estado de Ceará, **Brasil**, se utilizan indicadores como la alfabetización, los resultados de aprendizaje al final de la educación primaria, y las tasas de aprobación entre cuarto y quinto grado, para determinar la transferencia de una parte de recursos [137]. La fórmula premia tanto el nivel alcanzado como la evolución anual, pero reduce la cantidad de recursos asignados si se detecta un aumento en la desigualdad entre escuelas o una menor participación de estudiantes con bajo rendimiento en las evaluaciones. El sistema de monitoreo analiza tendencias a lo largo del tiempo y cruza datos de matrícula, asistencia y desempeño, asegurando que los cambios observados reflejen dinámicas reales y no distorsiones en la aplicación de las pruebas. En estos casos, es crucial que los métodos utilizados para medir el rendimiento sean confiables y transparentes, no sólo para garantizar la equidad en la distribución de recursos, sino también para evitar que los municipios sean penalizados por factores externos fuera de su control [137].

Es importante señalar que el uso de indicadores de desempeño para calcular la distribución de recursos puede generar tanto incentivos positivos como negativos. Si con el fin de premiar el buen desempeño se dan más recursos al que tiene mejores resultados, se corre el riesgo de perpetuar las desigualdades en el aprendizaje, ya que las escuelas con estudiantes que necesitan más apoyo para aprender podrían recibir sistemáticamente menos apoyo.

Además, existen riesgos documentados de que los incentivos ligados a resultados educativos pueden llevar a prácticas deshonestas. Ha habido casos en que algunos educadores han mejorado artificialmente los puntajes de los estudiantes en pruebas de alto impacto [138]. Uno de los casos más extremos lo ejemplifica el “escándalo del engaño” de 2015 en Atlanta, **Estados Unidos**. En esta ciudad,

8. Las pruebas SABER son evaluaciones estandarizadas aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Estas pruebas miden el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas en estudiantes de primaria (grados 3°, 5° y 9°) y secundaria (grado 11). Las áreas evaluadas incluyen matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales, inglés y competencias ciudadanas. Para más información, consultar: <https://www.icfes.gov.co>

9. Las pruebas SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) son evaluaciones estandarizadas aplicadas a nivel nacional por la Agencia de Calidad de la Educación de Chile. Estas pruebas miden el desempeño de los estudiantes en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales, y se aplican en diferentes niveles educativos, incluyendo 4° básico, 6° básico, 8° básico y 2° medio. Para más información, consultar: <https://www.agenciaeducacion.cl>



Para aspirar a sistemas de distribución más sofisticados, es necesario contar con datos robustos. Una proyección incorrecta puede llevar a que a algunas escuelas les sobren materiales, mientras que en otras exista un déficit.

se determinó que varios profesores ayudaron a sus estudiantes a responder preguntas en pruebas estandarizadas usadas para determinar la calidad de las escuelas. Estas acciones culminaron con 11 maestros condenados por cargos de crimen organizado, lo que resultó en sentencias de prisión desde 5 a 20 años [139].

Un equilibrio adecuado no sólo debe considerar el desempeño actual, sino también el contexto y las necesidades de cada escuela. En 2014 se creó en **Perú** el Compromiso de Desempeño (CdD), una herramienta de gestión que otorga una asignación adicional de recursos en función de ciertas metas, como la incorporación oportuna de directivos, docentes y auxiliares a las escuelas, la distribución a tiempo de materiales educativos, el pago oportuno de servicios básicos, y el porcentaje de docentes de escuelas multigrado que reciben asistencia técnica presencial. Si se cumplen, las DRE y las UGEL reciben fondos adicionales que se deben invertir en mejorar los servicios educativos de su jurisdicción. En 2024 el monto máximo total para transferir fue de 100 millones de soles (unos USD 26 millones¹⁰) y se distribuye entre todas las unidades que cumplen sus compromisos.

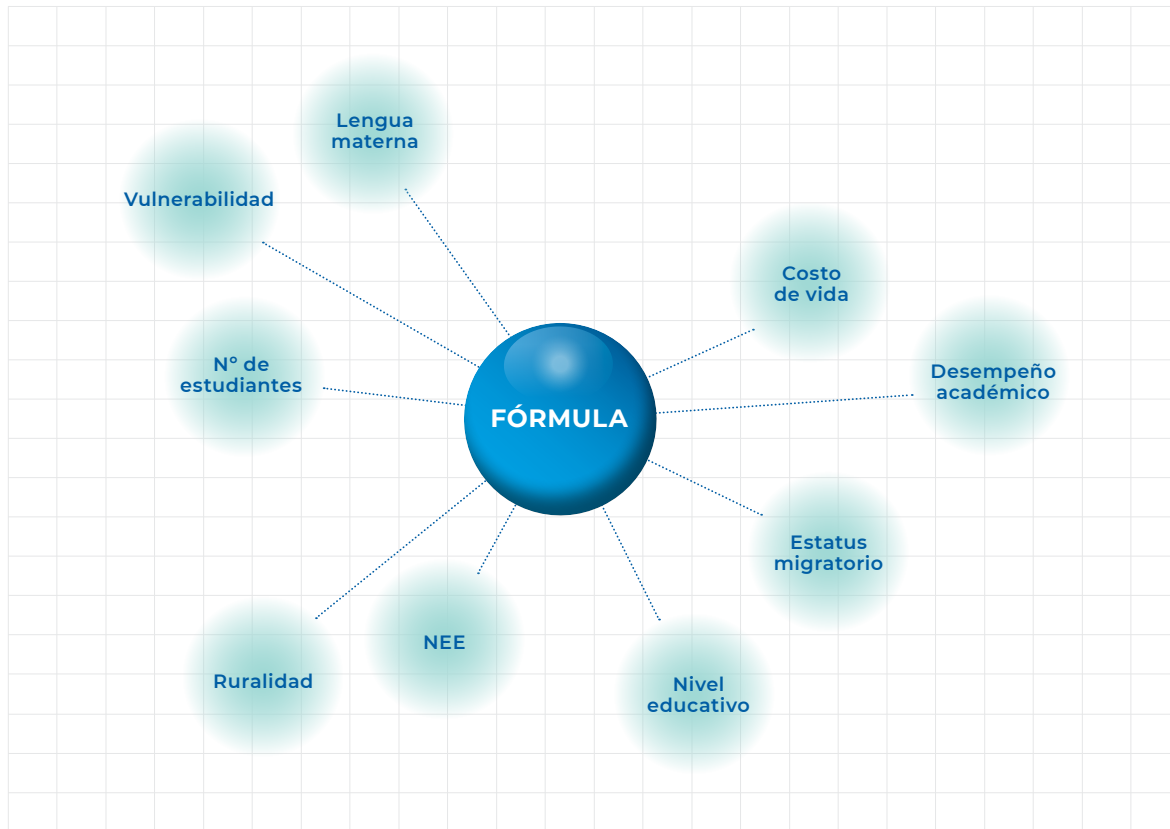
Existen muchas otras variables que se podrían incluir en las fórmulas de distribución, como lo son el estatus migratorio de los estudiantes, el costo de la vida del territorio, el estado de la infraestructura, entre otros (**Figura 2.4**). Pero el trasfondo es el mismo: cada variable incorporada conlleva efectos sobre la asignación que deben ser analizados con atención.

Si las variables que se eligen son muchas o difíciles de entender, o si fluctúan mucho de un periodo a otro, se generará incertidumbre. “Durante el diseño de la Ley SEP, se planteó crear una escala de vulnerabilidad más detallada para asignar recursos proporcionalmente. Aunque técnicamente era lo

10. Tipo de cambio USD 1= Soles 3,85.

Figura 2.4: ¿Qué es lo que importa?

(Variables comunes para determinar el financiamiento en ALC)



Fuente: Elaboración propia.

ideal, enfrentamos dos limitaciones prácticas: la necesidad de que escuelas y familias comprendieran fácilmente el sistema, y la falta de datos suficientemente granulares. Además, muchos estudiantes fluctuarían entre categorías, complicando los cálculos y la estabilidad de la asignación. Por eso optamos por un modelo más simple y comprensible”, señala el experto que participó en el diseño técnico de la ley.

Una vez que se han seleccionado las variables clave, como el número de estudiantes, su nivel de vulnerabilidad, pertenencia a un grupo étnico o si tienen NEE, entre otras, es crucial determinar los montos específicos que se asignan a cada variable. La asignación ideal debería basarse en el costo real de proporcionar una educación adecuada a cada tipo de estudiante, considerando no sólo sus características individuales, sino también las de su escuela y el contexto social y territorial. Sin embargo, las restricciones presupuestarias, que quedan definidas en el presupuesto nacional, obligan a las autoridades responsables de la política educativa a tomar decisiones difíciles, ajustando los montos de financiamiento dentro del presupuesto disponible.

Por ejemplo, en un sistema educativo hipotético con un presupuesto total de 100 unidades monetarias, donde hay dos tipos de estudiantes: regulares (A) y con NEE (B), se podría optar por asignar 40 unidades

para el estudiante A y 60 unidades para el estudiante B, bajo la premisa de que B requiere un 50% más de recursos. Si bien esta asignación refleja un esfuerzo por priorizar la equidad, surge la interrogante de si las cantidades asignadas realmente cubren los costos necesarios para brindar una educación de calidad a ambos estudiantes. Este dilema es común en muchos sistemas educativos y plantea la necesidad de evaluar de manera constante el impacto de cómo se distribuye el financiamiento para asegurar que los recursos sean suficientes y estén distribuidos de manera justa.

Flexibilidad en el uso de los recursos monetarios

En la mayoría de los países de ALC la distribución de dineros a las escuelas suele vincularse a reglas o fines específicos para el uso de dichos fondos.

Por ejemplo, en **Perú**, los directores de escuela reciben transferencias directas del Ministerio de Educación, pero su uso está exclusivamente destinado al mantenimiento de los edificios de los colegios. Cada año se emite una norma que especifica los espacios prioritarios a intervenir, el proceso a seguir para calcular los costos aproximados, y las justificaciones necesarias en caso de requerir alguna modificación. En **Costa Rica**, el gobierno central transfiere recursos a las juntas locales de educación a través de diversas leyes para financiar el mantenimiento de infraestructura, la compra de materiales didácticos y suministros, y el pago de servicios públicos y profesionales (seguridad, jardinería, luz, agua). También existen leyes específicas que garantizan la financiación para la compra de comedores escolares y el transporte estudiantil, así como para insumos especializados en la educación técnica. En **Jamaica** se entregan recursos directamente a las escuelas, pero para cubrir propósitos específicos como costos operativos, mantenimiento, compensación del personal administrativo, auxiliar y en algunos casos docentes y subsidios para exámenes escolares. Sin embargo, las escuelas no tienen autonomía sobre el gasto de estos fondos.

En general, las transferencias condicionadas garantizan que los recursos se destinen a los ámbitos que un gobierno definió como prioritarios. Además, es un mecanismo de distribución que facilita la rendición de cuentas y aumenta la transparencia del sistema escolar. Pero si los usos definidos por las autoridades resultan demasiado específicos, las escuelas pierden la capacidad de responder a sus necesidades particulares y urgentes. El resultado es que a veces acceden a recursos que en realidad no necesitan o, en el peor de los casos, simplemente no los usan. Esto puede generar ineficiencias e incluso problemas de adecuación en la provisión del servicio educativo.

En **Barbados**, por ejemplo, las escuelas secundarias reciben transferencias directas del gobierno nacional para trabajos de reparación. Aunque los fondos también están destinados al mantenimiento, no existen listas restrictivas de espacios o categorías específicas como en Perú. En su lugar, cada escuela tiene cierta autonomía para determinar las necesidades de mantenimiento que considera prioritarias.

En **República Dominicana**, entre 2,5% y 4% del presupuesto educativo se transfiere directamente a juntas descentralizadas, encargadas de gestionar gastos operativos menores y mantenimiento. Dentro de este esquema, las escuelas tienen margen para definir el uso de estos fondos según sus necesidades. Un avance importante fue la descentralización del mantenimiento escolar en 2020. Hoy

cada escuela puede recibir recursos, contratar proveedores y realizar las reparaciones necesarias bajo la supervisión de la Dirección de Infraestructura, permitiendo una respuesta más rápida y ajustada a sus necesidades.

En **Guatemala** las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) están a cargo de administrar los fondos asignados a cada escuela y gozan de cierto grado de autonomía. Por ejemplo, el Programa de Mantenimiento de Edificios Escolares Públicos guatemalteco transfiere fondos directamente a las OPF para que cada escuela priorice sus necesidades de mantenimiento dentro de los límites establecidos.

El Programa de Transferencia de Recursos Financieros (PTRF) de la **ciudad de São Paulo** distribuye fondos monetarios a las escuelas para cubrir necesidades como reparaciones menores, materiales educativos y gastos operativos diarios (agua, electricidad, entre otros). Estas transferencias condicionadas son gestionadas por la Associação de Pais e Mestres (Asociación de Apoderados y Docentes), organizaciones comunitarias conformadas por apoderados y docentes, asegurando que los fondos se utilicen en necesidades específicas del establecimiento. Además, las escuelas cuentan con una tarjeta de gastos vinculada a la cuenta del PTRF, lo que facilita compras rápidas según los requerimientos que surjan. Las transferencias del PTRF se monitorean y están disponibles en línea para consulta pública, con acceso detallado al nivel de cada escuela, lo que fomenta la transparencia financiera [140].

En São Paulo también existen transferencias condicionadas dirigidas a las familias. Antes, el gobierno de la ciudad distribuía los kits escolares a las escuelas, lo que generaba problemas logísticos y retrasos. Hoy, en cambio, los padres reciben una tarjeta con un monto específico que pueden gastar en una red acreditada de comercios locales. “Ellos reciben la lista de materiales y uniformes, pero deciden cómo gastar el dinero: si necesitan un abrigo extra, si prefieren comprar nuevos lápices de colores o un cuaderno con el personaje favorito de su hijo. Esto eliminó uno de los grandes problemas de la red, que era iniciar el año escolar sin que el material llegara a tiempo a todas las escuelas”, cuenta un subsecretario de Educación.

El rol de los datos en la distribución de recursos

Para aspirar a sistemas de distribución más sofisticados y ajustados a las distintas realidades de la región, es necesario contar con datos robustos.

Por ejemplo, para calcular cuántos libros o materiales educativos se deben distribuir a cada escuela y grado, es fundamental contar con cifras precisas y actualizadas. Una proyección incorrecta puede llevar a que a algunas escuelas les sobren materiales, mientras que en otras exista un déficit. Por ello es crucial disponer de información fiable sobre la matrícula total de estudiantes por escuela, la cantidad específica de estudiantes por grado y datos anuales que permitan estimar las fluctuaciones habituales en los números, asegurando así una planificación más precisa y eficiente.

Sin embargo, el nivel de sistematización y automatización de datos en ALC sigue siendo muy bajo. Aunque en muchos países las escuelas llevan registros de la asistencia de los estudiantes, estos datos

no se integran en un sistema unificado o central, a excepción de países como **Chile** y **Uruguay**. Esto dificulta que la asistencia se utilice como una variable en las fórmulas para la distribución de recursos. Además, resulta complicada la integración de datos cuando provienen de diferentes fuentes (bases de datos distintas para estudiantes y docentes) y niveles del sistema educativo (educación básica, media y superior).

La falta de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que permita gestionar los distintos procesos del sistema educativo de manera integral y eficiente en todos los niveles, es una de las mayores debilidades en la mayoría de los países de ALC [141]. Esto, a su vez, afecta la forma en que se podrían distribuir los recursos.

A pesar de los grandes esfuerzos que ha realizado **Ecuador**, por ejemplo, aún no es posible contar con datos precisos sobre el total de maestros y sus horas de trabajo. **Guyana** está en proceso de implementar un sistema digitalizado de gestión de datos sobre docentes. Aunque disponen de información sobre el número total de maestros, cuántos son por grado y si trabajan a tiempo completo o parcial, no existen aún datos exactos sobre las horas trabajadas ni registros de ausentismo. En **República Dominicana** y **Chile** la gestión de licencias médicas del personal escolar no está sistematizada a nivel central. Existen ausencias que no son reportadas desde las escuelas, lo que puede afectar las decisiones posteriores respecto a financiamiento y mejoras.

Si bien en la mayoría de los países la gestión de datos educativos es limitada o incipiente, los gobiernos disponen de otras fuentes de información que pueden contribuir a una distribución más eficaz y equitativa. Las autoridades educativas podrían complementar cifras sobre la matrícula de estudiantes, con datos disponibles en otros ministerios. En **Chile** el Registro Social de Hogares, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, cuenta con información socioeconómica de todos los hogares del país y es construido a partir de datos recopilados por el Estado y autorreportes de las familias. Esa información sirve para informar varios aspectos del sector educativo, como la distribución de alimentación escolar gratuita.

Si bien lo ideal sería que los países aspiraran a implementar un SIGED, es posible avanzar con la distribución de recursos mediante criterios técnicos que ya están disponibles. Ello contribuirá a reducir la dependencia de criterios históricos o negociaciones con grupos de poder, que suelen ser más regresivos, fortaleciendo la eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos educativos.

* * *

En la región existe un amplio margen para avanzar hacia formas de distribución más equitativas, transparentes y eficientes, basadas en evidencia y datos, en lugar de repetir patrones históricos o continuar con decisiones discrecionales que invitan a presiones de grupos de interés.

Para avanzar hacia ello, es necesario repensar qué, cómo y cuánto se entrega en forma de insumos o recursos monetarios. Y ello forma parte del proceso de ejecución que se verá en el siguiente capítulo.

3

EJECUCIÓN

CÓMO EJECUTAR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO

- Hay recursos y se distribuyen, pero no se ejecutan.
- Un enemigo de la buena ejecución: la burocracia excesiva.
- Factor clave para mejorar la ejecución presupuestaria: fortalecer las capacidades técnicas a nivel de escuela.

39%

-0.6%

8.1%

La ejecución del presupuesto es el proceso que transforma los recursos educativos asignados a la educación escolar en mejoras tangibles en las salas de clase. Es el eslabón que conecta la planificación presupuestaria con la adquisición de los insumos y servicios que necesitan las escuelas para funcionar de manera adecuada.

Lo que hace que la ejecución sea particularmente desafiante es que requiere una sólida capacidad técnica para identificar qué comprar, una alta capacidad administrativa para gestionar los procesos de compra y contratación de servicios manera eficiente, y la capacidad para promover el uso eficiente de los insumos. Sin estas capacidades, incluso las políticas educativas bien diseñadas, que cuentan con un financiamiento adecuado y una buena distribución de los insumos educativos, pueden no lograr los resultados esperados.

Los países de ALC enfrentan desafíos persistentes en la ejecución presupuestaria, incluyendo procedimientos administrativos excesivamente complejos, ciclos fiscales que no se mueven en consonancia con las necesidades educativas, y la falta de capacidades de gestión financiera de los ejecutores, en especial a nivel local. No se trata de problemas teóricos, ya que estas deficiencias a menudo llevan a retrasos en la entrega de suministros, un uso ineficiente de los recursos y, en algunos casos, incluso a que no se llegue a ejecutar plenamente el presupuesto.

Para abordar estos desafíos, los gobiernos necesitan implementar estrategias enfocadas en áreas clave como: **fortalecer las capacidades técnicas** a través de programas de formación especializada, procesos de reclutamiento profesional y mecanismos de asistencia técnica; y **mejorar los sistemas de transparencia y monitoreo** para permitir decisiones basadas en datos e intervenciones oportunas cuando surgen problemas de ejecución.

La estructura institucional que rige el sistema educativo de cada país puede fomentar o frenar el proceso de ejecución del presupuesto educativo. Nuestro análisis de los modelos de ejecución en ALC revela que no existe un enfoque único aplicable a todos los países: según los contextos, se

requieren diferentes equilibrios entre el control centralizado y la autonomía local. Si bien los modelos centralizados pueden aprovechar las economías de escala y estandarizar la calidad, los enfoques descentralizados permiten una mejor adaptación a las necesidades locales. Como sea, el éxito de cualquier modelo depende en última instancia de contar con sistemas robustos de gestión financiera, regulaciones claras que no generen burocracia excesiva y sólidas capacidades técnicas en todos los niveles.

En sistemas altamente centralizados, los ministerios de educación no sólo deciden las prioridades de inversión, sino que también gestionan directamente las adquisiciones para asegurar estándares de calidad y un control adecuado del gasto. En el caso de **Ecuador**, por ejemplo, el gobierno central gestiona directamente la contratación de docentes y la compra de los insumos educativos. La participación local se limita a obras menores, como pintar la escuela o ampliar una sala de clases.

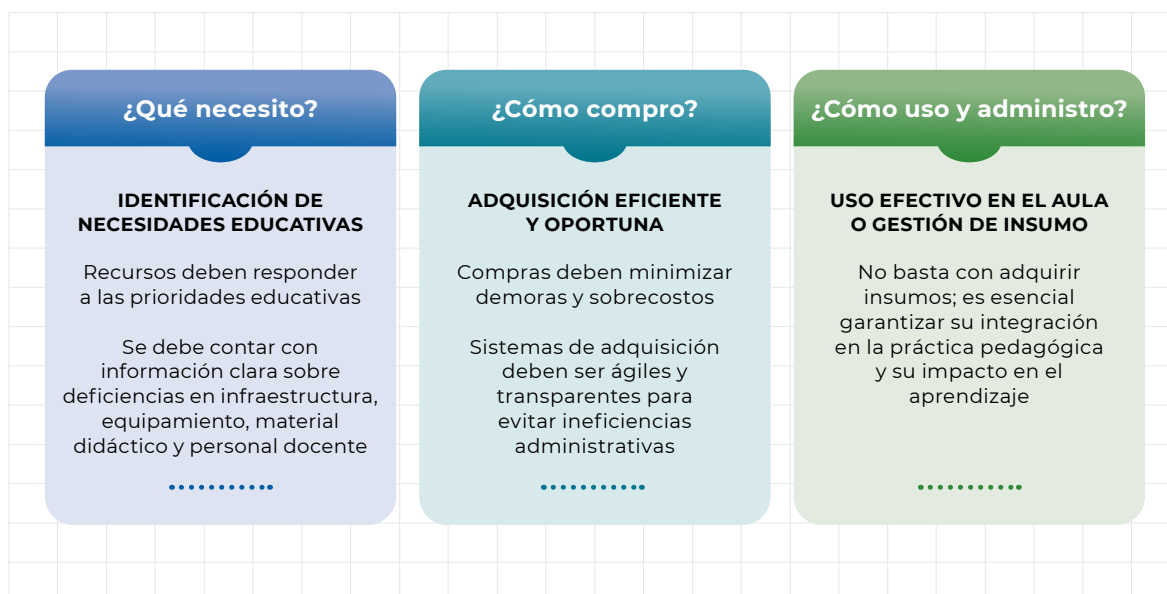
En modelos más descentralizados la ejecución presupuestaria puede recaer en gobiernos locales o incluso en las propias escuelas. En **Costa Rica** el gobierno transfiere a juntas locales, formadas por voluntarios de la comunidad escolar, todos los insumos educativos, con excepción de la contratación de docentes. Sin embargo, los miembros de estas juntas muchas veces carecen de capacidades técnicas y del conocimiento de las normativas necesarios para una ejecución eficiente de los recursos distribuidos.

También existen modelos híbridos de ejecución, como sucede en **Perú**. El control sobre qué comprar recae en el nivel central, pero la ejecución del presupuesto se realiza a nivel local, a través de las UGEL. Si bien éstas se encargan de ejecutar las compras y contratación de servicios, deben seguir de forma estricta las reglas definidas por el gobierno central.

LA IMPORTANCIA DE EJECUTAR BIEN

Una ejecución eficiente no sólo implica gastar los recursos asignados, sino que asegurarse de que se traduzcan en mejoras reales para la educación. Esto significa garantizar que los insumos adquiridos sean los adecuados, se distribuyan a tiempo y se utilicen de manera efectiva en el aprendizaje escolar. La **ejecución presupuestaria** se centra en la adquisición eficiente y transparente de insumos, mientras que la **gestión de insumos** se refiere a cómo los directores y equipos pedagógicos los combinan, asignan y usan dentro de las escuelas. Ambos procesos están estrechamente relacionados y requieren decisiones clave, como un diagnóstico certero de las necesidades educativas, la selección de proveedores confiables, la verificación de la calidad de los insumos, la gestión de pagos, el monitoreo de las transacciones y el uso adecuado en la escuela.

En este capítulo, sin embargo, el enfoque está en la ejecución presupuestaria y la capacidad técnica requerida para su correcta implementación. Para ello, es útil pensar en la ejecución del gasto educativo como un proceso que responde a tres preguntas fundamentales: ¿qué necesitan las escuelas? ¿Cómo comprar de forma eficiente? ¿Cómo usar y administrar los insumos adquiridos? Cada una de estas etapas es crucial para garantizar que los fondos asignados no sólo se ejecuten en tiempo y forma, sino que se traduzcan en mejoras tangibles en la educación (**Figura 3.1**).

Figura 3.1: Factores clave para una ejecución presupuestaria eficiente

Fuente: Elaboración propia.

Numerosos estudios demuestran que contar con un equipo docente, administrativo y de apoyo de alta calidad no sólo mejora el esfuerzo académico de los estudiantes y las tasas de graduación, sino que también aumenta la probabilidad de que asistan a la educación superior y reduce indicadores negativos como la repitencia, las suspensiones y la participación en actividades delictivas. En la región, el estudio experimental Cerrando Brechas realizado en **Ecuador** [142] reportó que una mayor calidad docente mejora tanto el desarrollo cognitivo como socioemocional de los estudiantes.

Dado su impacto en la calidad educativa, la contratación de personal escolar es una dimensión clave de la ejecución presupuestaria. No basta con asignar recursos; el proceso debe ser oportuno y eficiente para garantizar que docentes y personal de apoyo estén en sus puestos al inicio del año escolar y cuenten con las competencias técnicas adecuadas para desempeñar sus funciones. Una ejecución eficiente no sólo implica evitar la subejecución del presupuesto, sino también utilizar los fondos estratégicamente, evitando demoras administrativas que afecten el funcionamiento de las escuelas.

Por otro lado, investigaciones recientes también han demostrado que invertir en insumos como infraestructura escolar, conectividad digital y materiales pedagógicos puede tener efectos positivos en el desarrollo de estudiantes. Estos beneficios no sólo se reflejan en el corto plazo, sino que perduran en el tiempo, traducándose en una mayor productividad laboral y mejores oportunidades de desarrollo para los estudiantes [143-148]. Un ejemplo destacado es la experiencia de **Indonesia** movilizand recursos provenientes del boom petrolero de los 1970 para la construcción de más de 60.000 escuelas públicas de primaria. Un influyente estudio de Esther Dufló –premio Nobel de economía en 2019–, encontró que esta inversión resultó en un incremento de 0,25 a 0,40 años de escolaridad y un aumento salarial del 3 al 5,4%. El impacto de esta política implicó un retorno económico entre 6,8% y 10,6% [149].

Debido a las diversas opciones de inversión, es clave decidir correctamente en qué usar el presupuesto educativo. Sin embargo, esta decisión es sólo el comienzo de un largo proceso hasta ver los frutos de un gasto inteligente. Después de definir qué comprar, diversos obstáculos administrativos –como la burocracia, la falta de reglas claras y la ausencia de capacidades– pueden dificultar una ejecución eficiente del presupuesto educativo, o incluso llevar a una subejecución presupuestaria, impidiendo la implementación oportuna de mejoras planificadas. Cuando los fondos no se utilizan dentro del período fiscal o se ejecutan con retraso, se compromete la continuidad de programas y se limitan los avances en la calidad educativa.

El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) –una herramienta internacional que permite evaluar la calidad de la ejecución presupuestaria– muestra que ALC enfrenta desafíos persistentes en la gestión de finanzas públicas, especialmente en temas relacionados a retrasos administrativos y la falta de auditorías internas.

Según el informe regional PEFA de 2021, el 67% de los países de la región obtuvieron calificaciones de ‘C’ o ‘D’ (las más bajas en la escala) en el indicador de efectividad de auditoría interna, y un 58% mostró deficiencias graves en la puntualidad de la ejecución presupuestaria, con retrasos que superaron el 15% del calendario fiscal programado. Por ejemplo, en **Honduras**, el informe PEFA señaló que “sólo el 40% de las entidades públicas con presupuesto asignado cumplieron con el mínimo de dos auditorías internas anuales requeridas”, lo que compromete significativamente la capacidad de supervisión del gasto educativo. En este contexto, examinar las distintas formas en que se organiza la ejecución presupuestaria escolar en la región resulta clave para identificar estrategias que mejoren la eficiencia del gasto educativo [150].

MODELOS DE EJECUCIÓN: CENTRALIZACIÓN VS. AUTONOMÍA LOCAL

En la región prácticamente no existen modelos que otorguen una autonomía total a las entidades locales para decidir en qué y cómo invertir el 100% de los recursos destinados a la educación. En la mayoría de los casos, la ejecución presupuestaria combina decisiones de gasto que se toman en distintos niveles de gobierno. Así, en la práctica, muchos sistemas educativos de la región operan con distintos modelos híbridos que buscan aprovechar lo mejor de ambos enfoques.

En estos sistemas mixtos, la decisión sobre **qué comprar** puede involucrar a distintos niveles de gobierno y actores escolares, permitiendo que el conocimiento local ayude a definir las necesidades más urgentes. Mientras tanto, el **quién compra** se determina en función del tipo de adquisición. Por ejemplo, en el caso de la alimentación escolar, los alimentos no perecibles se pueden gestionar a nivel central para garantizar estándares de calidad y economías de escala, mientras que otros, como productos frescos, se pueden adquirir localmente.

Al final, el objetivo de muchos gobiernos es lograr una estructura de gobernanza que aproveche los beneficios de una ejecución centralizada –como lograr ahorros por grandes compras y acceso a una mayor variedad de proveedores– y, al mismo tiempo, obtener las ventajas asociadas a una ejecución

local, basada en una mayor cercanía y conocimiento de las necesidades de las comunidades escolares.

La participación de los niveles locales en la ejecución de recursos puede ser altamente beneficiosa, ya que incorpora las perspectivas de profesionales más cercanos a los estudiantes, permitiendo inversiones mejor focalizadas en la solución de problemas específicos [151-155]. Estos beneficios son aún mayores en escuelas que atienden a comunidades con necesidades educativas particulares, donde se requieren servicios especializados [13]. Los profesionales locales, al tener un conocimiento profundo del contexto cultural y socioeconómico de sus estudiantes, pueden implementar soluciones más pertinentes. En comunidades indígenas, rurales o de alta vulnerabilidad social, esta cercanía facilita la identificación de prioridades y la ejecución de intervenciones alineadas con sus necesidades.

Al mismo tiempo, el empoderamiento de administradores locales, profesores y otros integrantes de la comunidad escolar puede aumentar el compromiso con la búsqueda de formas innovadoras de gestionar recursos, la disposición del personal para realizar reformas profundas, tanto en los procesos financieros como pedagógicos, y la probabilidad de que la comunidad local genere y procese información más detallada de sus prácticas administrativas y pedagógicas [156, 157]. Dada la cercanía entre administradores, profesores, estudiantes y familias, la implementación de innovaciones y nuevas prácticas sería presumiblemente más transparente y fácil de comprender para la comunidad escolar, en comparación con modelos basados en datos e indicadores definidos a nivel central [157, 158].

Sin embargo, las capacidades de gestión varían significativamente entre las escuelas, lo que puede debilitar los beneficios de una ejecución descentralizada y profundizar las desigualdades educativas. La falta de formación en gestión financiera y adquisiciones puede derivar en compras inadecuadas, precios poco competitivos o retrasos en la entrega, afectando la calidad del servicio educativo [158-161].

Un sistema centralizado de ejecución presupuestaria, en cambio, permite reducir costos al negociar contratos a gran escala o al acceder a más proveedores, disminuyendo precios unitarios y generando ahorros significativos. La otra cara de la moneda es que esas decisiones no siempre están en sintonía con las necesidades concretas de las comunidades escolares.

La experiencia en la región muestra que la clave para una buena ejecución no está sólo en el diseño del modelo, sino en su implementación: la capacidad de gestión, la transparencia en los procesos y los incentivos para una ejecución eficiente, juegan un papel determinante en su éxito.

A continuación identificamos las principales prácticas de ejecución presupuestaria en ALC, donde existen al menos tres modelos de ejecución presupuestaria, diferenciados por quién ejecuta a nivel administrativo y el grado de autonomía local. Los tres tienen potencial de mejora, y ninguno obtiene resultados inherentemente superiores a los otros, ya que su efectividad depende en gran medida del contexto institucional en el que se implementan.

Ejecución centralizada, sin autonomía financiera local

Hablamos de ejecución centralizada cuando el nivel central tiene gran o total injerencia tanto en la decisión de qué comprar como en la adquisición misma. En su forma más estricta, el gobierno central define las necesidades y realiza directamente las compras. Sin embargo, en algunos casos, los niveles locales pueden tener una participación limitada en el proceso.

Este enfoque busca preservar la equidad en la distribución, nivelar estándares de calidad y ejercer un mayor control sobre el gasto. Sin embargo, reduce la flexibilidad local para responder a contextos particulares.

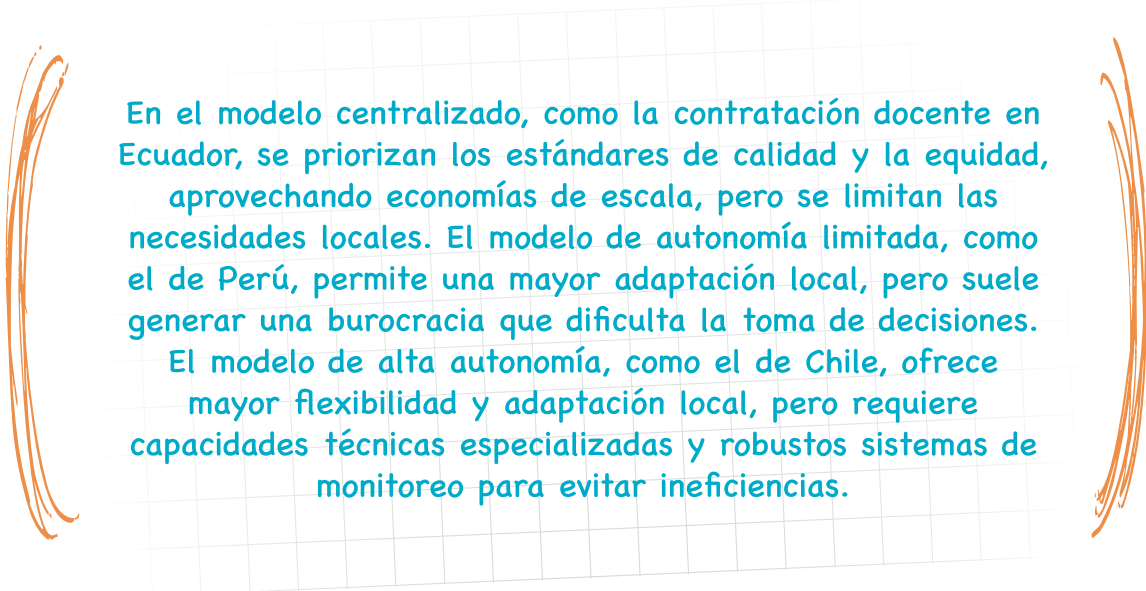
La contratación docente es el ejemplo más común de centralización en ALC, donde el nivel central determina tanto el número de plazas, sus características y las remuneraciones de los maestros. Este modelo predomina en la región y busca garantizar una distribución equitativa del personal docente. Como se señala en un estudio del BID de 2020, “la centralización de la contratación docente en América Latina surge como respuesta a la necesidad de profesionalizar y estandarizar la selección docente, aunque con resultados mixtos en términos de eficiencia” [22].

En **Ecuador**, el Ministerio de Educación utiliza una norma técnica que calcula la plantilla óptima de maestros por cada escuela, considerando variables como el nivel educativo, la proporción de estudiantes por docente y las horas de clase requeridas. La selección y asignación de docentes se realiza a través de una plataforma centralizada, donde un algoritmo minimiza la discrecionalidad, maximiza la calidad docente y asegura que los recursos sean distribuidos de manera eficiente (seleccionando a los mejores docentes) [162]. Como explica Magali Ramos Jarrin, ex subsecretaria de Educación del ministerio a cargo del proceso, “el sistema automatizado nos permite asignar más de 30.000 plazas docentes en cuestión de minutos, algo que antes tomaba meses y estaba sujeto a presiones políticas”. La contracara de este modelo es que las escuelas tienen poca o ninguna incidencia en el proceso, lo que puede limitar la respuesta a necesidades locales específicas.

En **Perú**, la contratación de docentes permanentes sigue una lógica centralizada similar a la de Ecuador. Sin embargo, en el caso de maestros temporales son las UGEL las responsables de adjudicar las plazas docentes en sus respectivas jurisdicciones [162].

Este modelo combina la estandarización de criterios a nivel central con cierta flexibilidad administrativa a nivel local, permitiendo que las UGEL gestionen la contratación de docentes temporales dentro de un marco normativo definido. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la capacidad de gestión de estas unidades para garantizar procesos eficientes y asegurar que los docentes seleccionados cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio de Educación.

Aunque la ejecución centralizada busca garantizar orden y control en la gestión de recursos, no siempre está libre de inconvenientes. En algunos casos, la toma de decisiones puede verse influenciada por factores políticos o sindicales, afectando la transparencia y la eficiencia del proceso.



En el modelo centralizado, como la contratación docente en Ecuador, se priorizan los estándares de calidad y la equidad, aprovechando economías de escala, pero se limitan las necesidades locales. El modelo de autonomía limitada, como el de Perú, permite una mayor adaptación local, pero suele generar una burocracia que dificulta la toma de decisiones. El modelo de alta autonomía, como el de Chile, ofrece mayor flexibilidad y adaptación local, pero requiere capacidades técnicas especializadas y robustos sistemas de monitoreo para evitar ineficiencias.

En **República Dominicana**, el proceso de asignación de docentes no sólo es centralizado, sino que parte de una negociación política. Un alto funcionario del sistema educativo dominicano cuenta que el departamento de “Recursos Humanos del Ministerio de Educación se sienta en una mesa con el sindicato nacional [de docentes] y deciden dónde abrir nuevas vacantes y a qué escuelas asignar a los nuevos docentes y directores. No hay criterios técnicos claros ni transparencia en el proceso”.

En **México**, la influencia sindical es aún más profunda. Como relata un ex funcionario estatal: “El sindicato siempre estaba involucrado en el proceso. En algunos casos trabajábamos en conjunto para establecer las vacantes y asignar maestros, pero en otros casos el sindicato directamente nombraba a los funcionarios que tomarían estas decisiones”.

En 2013 ese país realizó una reforma que estableció procesos de selección basados en el mérito y asignaciones más transparentes mediante un Servicio Profesional Docente. Esta reforma redujo significativamente la influencia sindical en la contratación y asignación docente, implementando evaluaciones obligatorias para la selección y promoción de maestros a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), un organismo autónomo. Sin embargo, en mayo de 2019 el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador impulsó una contrarreforma que eliminó las evaluaciones obligatorias para docentes, disolvió el INEE y lo reemplazó por una comisión con menor autonomía, devolviendo considerable influencia a los sindicatos de educadores.

Existen casos intermedios con procesos más transparentes, pero menos eficientes. Un funcionario público a cargo del proceso en un estado del nordeste de **Brasil** describe: “Primero rankreamos los docentes según sus puntajes en el concurso. Luego los llamamos uno por uno para mostrarles las vacantes disponibles. Muchos visitan las escuelas antes de decidir, y el proceso de asignación puede tomar semanas, generando mucha incertidumbre, tanto para las escuelas como para los candidatos”.

Estos casos muestran que la ejecución centralizada puede promover la equidad y transparencia, sobre todo cuando se implementan sistemas digitales y criterios técnicos claros, como en Ecuador. Sin embargo, la experiencia regional también revela dos desafíos importantes. Primero, en varios países los procesos centralizados están altamente politizados, con una fuerte influencia de grupos de interés como los sindicatos de maestros. Segundo, incluso en sistemas más transparentes, los procesos suelen ser ineficientes y burocráticos, como muestran las largas audiencias públicas en Brasil.

Ejecución local con autonomía limitada

Este modelo otorga a las entidades locales cierta autonomía para decidir qué comprar y cómo hacerlo. Sin embargo, esta autonomía está limitada de dos formas principales: restricciones sobre las categorías de insumos que se pueden adquirir y reglas de gasto que imponen lineamientos estrictos para la adquisición. Estas condiciones surgen por la desconfianza entre el nivel central y local, la percepción de una capacidad de gestión limitada a nivel local, y la falta de mecanismos de monitoreo que reduzcan los riesgos de malversación de fondos o corrupción.

Dependiendo de las categorías de gasto, la autonomía presupuestaria varía mucho entre los países de ALC. En **Guyana** las escuelas tienen autonomía en dos áreas específicas: materiales y alimentación escolar. Para los materiales escolares el gobierno entrega un subsidio por alumno que el director de escuela puede ejecutar con pocas restricciones. En cambio, el proceso para la alimentación escolar es más complejo. Las escuelas identifican sus necesidades y las envían a las oficinas regionales, que consolidan las solicitudes y realizan compras masivas para aprovechar economías de escala. Las escuelas deben mantener registros detallados del uso de estos insumos para asegurar la transparencia.

En **Guatemala** las juntas escolares de apoderados tienen una amplia autonomía para gestionar tanto los materiales escolares como la alimentación de los alumnos. Sin embargo, este proceso suele verse afectado por intereses políticos locales. Como relata un ex alto funcionario del gobierno: “Los diputados frecuentemente intentaban influir en las compras a nivel local, presionando a las juntas escolares para que compraran alimentos y materiales a personas que los habían apoyado en campañas [políticas] o a sus familiares”.

Aun cuando las entidades locales manejen recursos significativos, las reglas de gasto estipuladas por el gobierno central pueden limitar su autonomía real. En **Perú**, las UGEL reciben presupuestos preasignados, sin poder reasignarlos según sus propias necesidades. El programa ‘Compromisos de Desempeño’ entrega recursos adicionales de libre disposición, pero éstos representan una fracción mínima del presupuesto total. Así, la capacidad real de las UGEL para priorizar ciertas ejecuciones presupuestarias sigue siendo limitada.

Incluso con recursos limitados, otorgar una mayor autonomía presupuestaria puede empoderar a las comunidades escolares. En **México** el programa La Escuela es Nuestra transfiere recursos directamente a los Comités Escolares de Administración Participativa. Los recursos son limitados, entre USD 10.000 y USD 30.000 al año según el tamaño de la escuela, pero el programa prioriza comunidades marginadas y fomenta la participación en la toma de decisiones. Este enfoque ha

ayudado a que las comunidades tengan un mayor control sobre su infraestructura y condiciones de enseñanza, promoviendo un sentido de pertenencia y corresponsabilidad. Sin embargo, un funcionario estatal advierte: “Aunque el programa fortalece el control local y la participación de los padres, lo cual es positivo para el país, enfrenta desafíos importantes: la selección de escuelas beneficiarias a menudo responde a prioridades políticas más que a necesidades reales, y hemos documentado casos donde los fondos no se han utilizado adecuadamente”.

Ejecución local acompañada de alta autonomía presupuestaria

Pocos sistemas educativos en la región otorgan a las entidades locales una alta autonomía presupuestaria. Este modelo permite que las unidades locales gestionen con flexibilidad una parte significativa de su presupuesto, entregando a los actores locales amplia libertad en la gestión financiera, pudiendo éstos elegir qué servicios e insumos adquirir.

Chile representa un ejemplo de autonomía tanto en lo que se puede comprar como en la forma de hacerlo. El gobierno distribuye el dinero a través de diversas subvenciones, siendo la Subvención General la principal, que se calcula según la asistencia de estudiantes. Antes de 2016, los administradores escolares (sostenedores) podían usar estos fondos con gran libertad, incluso para actividades no directamente relacionadas con la educación, como obtener ganancias personales o pagar a empresas vinculadas. Había poca supervisión y no se exigía justificar cada gasto. Sin embargo, la Ley de Inclusión Escolar (2016) cambió esta situación, estableciendo que el dinero debe usarse exclusivamente para fines educativos, prohibiendo el lucro y exigiendo mayor transparencia. La Superintendencia de Educación ahora supervisa estos recursos para asegurar que beneficien realmente a las escuelas.

Jamaica y Barbados también tienen un alto grado de autonomía local, aunque con más restricciones que las de Chile. En Jamaica las escuelas tienen autonomía para contratar docentes, pero deben obtener la aprobación del Ministerio de Educación, que paga los salarios. En Barbados las escuelas reciben recursos para la contratación docente, pero no pueden reasignar esos fondos a otras áreas. Estas restricciones muestran cómo, incluso en sistemas con mayor autonomía, las limitaciones para reasignar fondos reducen la flexibilidad del sistema escolar.

La experiencia regional con estos tres modelos de ejecución presupuestaria revela distintos *trade-offs* entre centralización y autonomía local. En el **modelo centralizado**, como la contratación docente en Ecuador, se priorizan los estándares de calidad y la equidad, aprovechando economías de escala, pero se limita la capacidad de respuesta a las necesidades locales. El **modelo de autonomía limitada**, como el de las UGEL de Perú, permite una mayor adaptación local, pero suele generar procesos burocráticos complejos que dificultan la toma de decisiones. El **modelo de alta autonomía**, como el de Chile, ofrece mayor flexibilidad y adaptación local, pero requiere capacidades técnicas especializadas y robustos sistemas de monitoreo para evitar ineficiencias.

La evidencia empírica sobre cuál modelo produce mejores resultados aún es limitada, pero el análisis comparado de estas experiencias permite avanzar hacia el diseño de arreglos institucionales más eficaces.

DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La ejecución del presupuesto educativo es un proceso complejo que enfrenta múltiples desafíos que afectan su efectividad. Los principales son una **burocracia educativa** excesiva, **ciclos presupuestarios desalineados** al tiempo efectivo de ejecución para ciertas inversiones, la **carencia de capacidades técnicas** de quienes toman decisiones a nivel local, y el **riesgo de corrupción o apropiación indebida** de los fondos educativos. Comprender estos retos es clave para avanzar hacia sistemas de financiamiento educativo más ágiles y efectivos.

Una burocracia excesiva

Un funcionario de la Secretaría de Educación de São Paulo cuenta una anécdota que resume muy bien lo que es una burocracia excesiva. “Antes, las compras de materiales escolares eran centralizadas, lo que generaba muchos problemas. Nos correspondía definir las especificaciones técnicas, pero no teníamos un departamento con la capacidad para hacerlo. Nadie quería asumir el riesgo de especificar algo tan simple como un bolígrafo. Nos esforzamos en establecer 32 atributos para los bolígrafos, desde el material de la bolilla hasta el diseño del cuerpo y el tamaño. Aunque garantizaba calidad, también ralentizaba el proceso de compra”.

Las regulaciones y normativas en la ejecución presupuestaria pueden cumplir un doble papel: por un lado, son herramientas clave para orientar las decisiones hacia buenas prácticas y fomentar la transparencia; por otro, pueden convertirse en barreras que limitan la flexibilidad, eficiencia y eficacia de las compras públicas y su ejecución. Aunque los marcos normativos buscan estandarizar y organizar la gestión financiera, en muchos casos generan procedimientos excesivamente complejos que incrementan los costos administrativos y desmotivan a los profesionales, especialmente a nivel local.

En ALC las regulaciones buscan garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. Sin embargo, en la práctica, también pueden generar demoras, ineficiencias y sobrecostos en la ejecución del presupuesto educativo. Un estudio reciente analizó el impacto de diferentes niveles de regulación en la eficiencia de las compras públicas. Aprovechando la normativa del gobierno federal de **Estados Unidos**, que permite más discreción en compras menores a USD 150 mil, pero impone regulaciones estrictas para montos superiores, el estudio evidenció que una mayor burocracia reduce en casi un 10% la cantidad de contratos celebrados. Además, las regulaciones excesivas afectan la calidad del proceso de compra, incrementando el número de modificaciones contractuales tras la firma inicial, la probabilidad de incumplimiento, el pago de sobrepagos y los retrasos en la entrega de insumos y servicios [163].

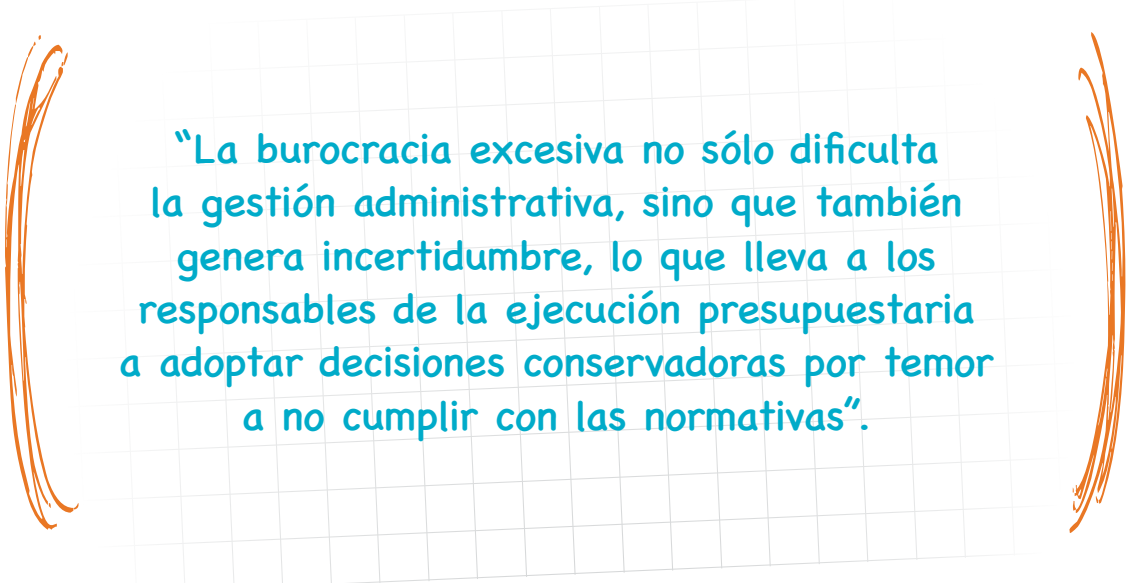
A pesar de estos desafíos, algunos sistemas de ejecución presupuestaria en la región han logrado simplificar los procesos de compra sin comprometer la calidad ni aumentar los costos. Por ejemplo, varios países han adoptado portales de compra, donde los proveedores deben registrarse previamente para ofrecer sus productos o servicios a las instituciones educativas. Este mecanismo aumenta la transparencia, pero puede encarecer ciertas compras. Un miembro de una junta escolar

en San José, **Costa Rica**, señala que “comprar únicamente a proveedores acreditados es muy limitante ya que excluye opciones locales más económicas de calidad similar. Por ejemplo, los productos agrícolas de mercados comunitarios son más frescos, saludables y baratos”. Sin embargo, el uso del portal permite que todas las transacciones queden registradas en un sistema de información, facilitando la rendición de cuentas.

Otro ejemplo es el de la Ciudad de São Paulo, **Brasil** que reformó su sistema de adquisición de materiales escolares tras enfrentar problemas con un modelo de compras centralizadas. Para solucionarlos, se implementó el programa “Kit Escolar DuePay”, que otorga recursos directamente a las familias para compra de materiales y uniformes escolares (para más detalles sobre esta iniciativa, ver Capítulo 2).

La burocracia excesiva no sólo dificulta la gestión administrativa, sino que también genera incertidumbre, lo que lleva a los responsables de la ejecución presupuestaria a adoptar decisiones conservadoras por temor a no cumplir con las normativas. En **Chile**, las escuelas que administran la SEP frecuentemente optan por compras innecesarias o sub-ejecutan el presupuesto por miedo a cometer errores. Un director en Alto Hospicio, una ciudad en el norte del país, lo describe así: “A veces compramos cosas que no necesitamos urgentemente, como pizarras electrónicas adicionales, simplemente porque están dentro de las categorías aprobadas. Es más seguro adquirir algo que sabemos que será aceptado en la rendición de cuentas que arriesgarnos con algo más innovador que podría ser cuestionado” [122].

La ciudad de Bogotá, **Colombia**, ha desarrollado un modelo innovador para reducir la carga burocrática sin comprometer la transparencia. En 2023, con apoyo técnico y monetario del BID, implementó el Sistema de Información de Recursos (SIDRE). Esta plataforma digital permite a los directores de las 406 escuelas públicas de la capital colombiana gestionar de manera eficiente la adquisición de insumos educativos.



“La burocracia excesiva no sólo dificulta la gestión administrativa, sino que también genera incertidumbre, lo que lleva a los responsables de la ejecución presupuestaria a adoptar decisiones conservadoras por temor a no cumplir con las normativas”.

El SIDRE opera en dos etapas: primero, las escuelas eligen los materiales que necesitan de un catálogo previamente definido por la Secretaría de Educación; luego, la Secretaría centraliza la compra de los insumos. El sistema agiliza los procesos administrativos al consolidar rápidamente las necesidades escolares en una sola plataforma. Además, introduce un mecanismo de priorización: cada escuela recibe una cantidad de puntos y debe distribuirlos estratégicamente en función de sus requerimientos, ya que cada material tiene un costo en puntos asignados. De esta manera, se optimiza la toma de decisiones y se evita la adquisición innecesaria de insumos.

Gracias a este enfoque digital, Bogotá ha logrado minimizar retrasos y mejorar la eficiencia en la ejecución del presupuesto educativo, demostrando que la simplificación de procesos puede ser compatible con altos estándares de transparencia y control [164].

Ciclos presupuestarios no sincronizados

Los ciclos presupuestarios del gobierno, lejos de ser meros aspectos administrativos, tienen un impacto profundo en la ejecución del gasto educativo. La falta de sincronía entre los tiempos fiscales y las necesidades del sistema escolar genera demoras, decisiones apresuradas y subejecución de fondos, afectando la construcción de nuevas infraestructuras, así como la entrega de materiales y de servicios esenciales.

Así, la forma en que los gobiernos planifican, aprueban, asignan y ejecutan el presupuesto a lo largo del año –e incluso a lo largo de un período de gobierno– tiene un impacto directo en la calidad y ejecución del gasto. Como cualquier otro presupuesto fiscal, el de educación sigue un ciclo anual con etapas definidas: formulación, aprobación, asignación, ejecución y rendición de cuentas). Pero en la práctica, los tiempos administrativos del gobierno central no siempre están sincronizados con las necesidades del sistema educativo.

Cuando alguno de estos pasos se retrasa –por ejemplo, si la decisión sobre qué comprar no se toma a tiempo o si la aprobación del presupuesto ocurre tarde en el año fiscal– la disponibilidad de los fondos se atrasa. Esto genera una ejecución comprimida, en la que los recursos deben gastarse en plazos reducidos, afectando la calidad de las decisiones. En otros casos, las reglas fiscales pueden imponer restricciones al uso de fondos no ejecutados dentro del año, lo que lleva a compras apresuradas y poco estratégicas en los últimos meses del período presupuestario.

Varios estudios han documentado el fenómeno conocido como la “fiebre de diciembre”. Se trata de un patrón recurrente en el que los gobiernos aumentan drásticamente la ejecución presupuestaria hacia el final del año fiscal, con el fin de evitar la pérdida de los fondos no utilizados. Esto, por cierto, puede comprometer la calidad de los bienes y servicios adquiridos y ejecutados [165-167]. Por ejemplo, un estudio sobre la ejecución presupuestaria del gobierno federal de Estados Unidos encontró que el gasto en la última semana del ciclo presupuestario es 4,9 veces mayor que el promedio de semanas anteriores. Además, los contratos realizados en este periodo tienen una calidad significativamente menor, reflejada en sobrecostos, retrasos en la implementación y mayor riesgo de fallas en los proyectos financiados [168].

Un claro caso de la desconexión entre los ciclos presupuestarios anuales y las necesidades educativas en terreno es el de obras de infraestructura. La falta de flexibilidad en la asignación de fondos puede generar desajustes entre la planificación y la ejecución, afectando la entrega de nuevas escuelas, remodelaciones o mejoras esenciales. Un estudio de la OCDE de 2017 reveló que, en **Chile**, el 20% de las inversiones en infraestructura educativa ejecutadas a nivel central no se realizaron a tiempo debido a atrasos administrativos y a la imposibilidad de trasladar fondos de un año fiscal al siguiente.

Los períodos electorales y los cambios de gobierno también afectan la ejecución presupuestaria. En muchos países la transición entre gobiernos genera incertidumbre sobre la continuidad de programas y proyectos, lo que a su vez impacta la asignación y ejecución de los fondos. Cuando un nuevo ministro de Educación asume el cargo, las direcciones ministeriales tienden a “esperar” las aprobaciones de la nueva autoridad, antes de continuar con la ejecución presupuestaria. En algunos países es un fenómeno recurrente. Un caso extremo es el de **Perú**, donde entre 2017 y 2022 se nombraron 11 ministros de Educación, lo que provocó una constante desarticulación de las políticas educativas y retrasos en la implementación de programas, afectando la estabilidad y efectividad del sector [169, 170].

Para mitigar estos problemas, es fundamental avanzar hacia mecanismos que permitan una mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria, estabilidad en la gestión del gasto y mayor independencia de los ciclos políticos. **Uruguay** es un ejemplo destacado en la región. Ese país tiene un presupuesto educativo quinquenal, que brinda mayor flexibilidad para ejecutar proyectos de largo plazo y reduce la presión de los ciclos anuales [11].

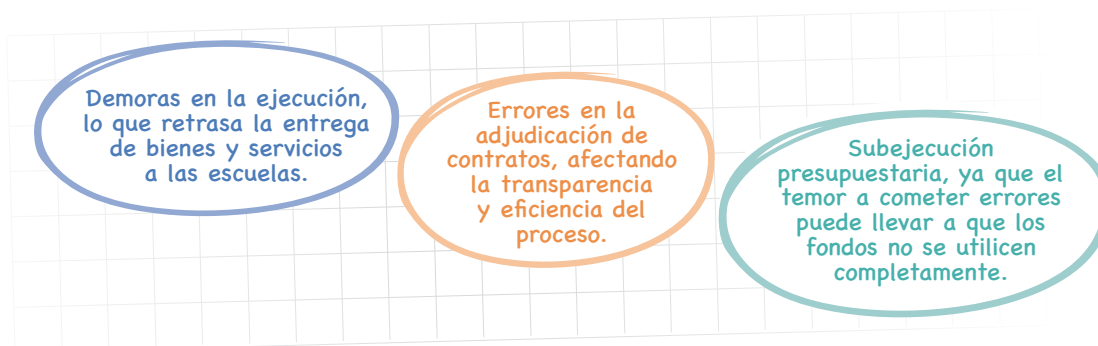
Carencia de capacidades técnicas

Un desafío clave para una ejecución eficiente es la capacidad y conocimientos técnicos de los actores involucrados en los procesos de compras y ejecución. Muchas veces, la falta de formación técnica, conocimientos financieros y experiencia en procesos de adquisición pueden llevar a decisiones que afectan tanto la calidad del gasto como su implementación en las escuelas. Un innovador estudio realizado en los Estados Unidos en 2020 encontró que la muerte inesperada de administradores públicos de alta productividad reduce la calidad de los contratos públicos y aumenta los atrasos en pagos, el pago de sobre costos y las renegociaciones con proveedores [171].

Uno de los primeros retos que enfrentan quienes ejecutan el presupuesto es decidir qué bienes y servicios adquirir con los recursos disponibles. En muchos casos, la ausencia de criterios claros o conocimientos técnicos adecuados limita la capacidad de evaluar qué insumos tendrán el mayor impacto educativo. Esto puede derivar en varios problemas, como adquirir insumos que no responden a las necesidades reales de las escuelas. También lleva a que las decisiones estén más influenciadas por ofertas del mercado o la presión de ciertos sectores educativos o políticos, en vez de basarse en un análisis riguroso de las necesidades educativas.

Pero no basta con decidir qué comprar, sino también es clave saber cómo hacerlo correctamente, asegurando que el proceso administrativo cumpla con las normativas y garantice la entrega oportuna

de los bienes y servicios adquiridos. La contratación pública implica procedimientos complejos que requieren conocimientos en normativas, gestión financiera y experiencia en la administración de contratos. Cuando la capacidad técnica para ejecutar estos procesos es insuficiente, pueden surgir diversos problemas, como:



Las juntas escolares de **Costa Rica** ejemplifican los desafíos relacionados a la subejecución. Un 25% de estas entidades ejecutaron menos del 90% del presupuesto asignado. Las juntas que reciben menores cantidades de recursos tienden a mostrar mayores porcentajes de subejecución. En general, los problemas de ejecución presupuestaria son más evidentes en las comunidades escolares ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad [8]. Estas diferencias en la calidad de la ejecución presupuestaria se explican, al menos en parte, por la brecha entre las capacidades técnicas requeridas para gestionar recursos educativos y las capacidades reales de quienes deben ejecutarlos. Las juntas están compuestas por voluntarios de la comunidad y más de la mitad de sus miembros no ha completado la educación secundaria, un porcentaje que aumenta en áreas de mayor vulnerabilidad social [8].

“Las juntas son muy eficientes en la gestión cotidiana, manejan bien los gastos de comedores y toman decisiones sobre asignaciones para el transporte estudiantil”, explica un funcionario que trabaja en la división del Ministerio de Educación que coordina las juntas a nivel nacional. “Sin embargo, enfrentan desafíos cuando se trata de proyectos más complejos, como la construcción de infraestructura, que requiere el manejo de montos significativos y capacidades técnicas para manejar obras y dialogar y contratar los equipos especializados para realizarlas. Aunque los miembros de las juntas demuestran gran compromiso, muchos carecen de la capacitación técnica necesaria para estos proyectos mayores. Además, existe una preocupación considerable sobre el manejo de fondos públicos y las responsabilidades legales que esto conlleva”.

Este desafío se repite en varios países de la región donde se asignan responsabilidades similares a comités de padres. En **Guatemala**, los recursos para alimentación escolar se transfieren directamente a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF), cuyos miembros no reciben capacitación obligatoria en gestión administrativa antes de asumir sus roles, lo que genera desafíos pese al apoyo puntual de delegados regionales. En contraste, en **República Dominicana** las juntas descentralizadas –que incluyen al director escolar y representantes del consejo de padres– sí reciben formación en gestión administrativa. Sin embargo, su alcance es más limitado: gestionan sólo entre 2,5% y 4% del presupuesto educativo para gastos menores y mantenimiento preventivo, mientras que las inversiones mayores permanecen bajo control central.

El riesgo de corrupción y apropiación indebida

Cuando las reglas no son del todo claras y los procesos de contratación de servicios son poco transparentes, pueden surgir problemas graves que afectan la eficacia y ejecución del gasto público, así como la confianza social en el sistema escolar.

Uno de los principales riesgos es la corrupción, que puede derivar en la compra de bienes y servicios innecesarios o a precios excesivos, desviando recursos que deberían destinarse a mejorar la educación. Investigaciones y auditorías en distintos países han demostrado que la opacidad y el uso indebido de fondos afectan la equidad, eficiencia y transparencia del sistema escolar [172]. Estudios realizados en **Colombia** y **Argentina**, por ejemplo, han identificado un patrón común: a medida que se acercan las elecciones, los candidatos en el poder aumentan la asignación de contratos de infraestructura escolar a empresas vinculadas a sus campañas [173, 174]. De manera similar, entrevistados para este libro señalaron un caso en otro país de la región donde autoridades locales y diputados influyen en la selección de proveedores escolares, favoreciendo a personas cercanas que podrían canalizar luego parte de estos fondos hacia campañas electorales.

En **Brasil**, por ejemplo, el escándalo de la “Mafia da Merenda” en 2016 y la “Operación Prato Feito” en 2018 revelaron prácticas fraudulentas en las licitaciones y sobrepagos en la compra de alimentos para las escuelas públicas. El Programa de Alimentación Escolar de **Colombia** fue protagonista de un escándalo en 2016, cuando millones de dólares destinados a esta iniciativa fueron desviados mediante sobre costos y la compra de insumos que, en algunos casos, nunca llegaron a las escuelas. En **Perú**, una investigación de 2024 expuso que trabajadores del programa Qali Warma recibieron sobornos de un proveedor para encubrir la distribución de alimentos de baja calidad. En **México**, la iniciativa “Mejora tu Escuela” usó datos del Ministerio de Educación y retroalimentación de los padres para descubrir en 2013 el desvío de fondos a “maestros fantasmas”, que existían sólo sobre el papel, pero que recibían regularmente salarios [175].

La interferencia política también ocurre al momento de decidir a quién contratar en el sector educativo. En **República Dominicana**, una ex secretaria de educación de la Asociación Dominicana de Profesores sostuvo que “el problema del clientelismo político en nuestro país es preocupante. En muchos casos se han contratado docentes sin que ni siquiera tengan licenciatura en Educación. Esta práctica no sólo viola la Ley General de Educación, sino que también afecta la calidad educativa, ya que quienes aceptan estos contratos temporales no reciben garantías laborales básicas y, a menudo, carecen de la formación necesaria para ofrecer una enseñanza de calidad”. En la misma línea, pero a nivel local, una directora de una escuela en Chocó, **Colombia**, relata que “el gobernador me envió dos docentes temporales. Cuando le expliqué que no los necesitábamos, simplemente me dijo que les encontrara algo que hacer”.

Reportes e investigaciones periodísticas en distintos países han identificado otras irregularidades en la ejecución del presupuesto educativo. Auditorías realizadas por la Contraloría General de **Chile**, por ejemplo, han revelado que varios millones de dólares de los fondos de la SEP –destinados a estudiantes vulnerables– no fueron registrados correctamente en los libros contables o fueron usados para servicios no relacionados con la educación, tales como servicios de telefonía celular de

trabajadores municipales, asesorías comunicacionales y honorarios para escuelas de verano [176, 177]. Y la Contraloría de **Ecuador** documentó recientemente anomalías en la distribución de textos escolares por parte del Ministerio de Educación. Los registros muestran que siete escuelas recibieron una cantidad de libros que superaba en 70 veces el número de estudiantes matriculados en éstas [178, 179].

Dada esta realidad, uno de los retos más importantes que enfrentan los países de la región es establecer procesos de compra más transparentes y crear incentivos que eviten el clientelismo político. Sin información clara y detallada sobre el uso de los recursos, resulta difícil evaluar si las inversiones están generando los resultados esperados en términos de calidad educativa u otros indicadores clave. Esta falta de información y rendición de cuentas refuerza un círculo vicioso de desconfianza, menor participación de la comunidad y menor control ciudadano sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto.

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Para dar un salto cualitativo en la ejecución presupuestaria hay que poner foco en las personas. Lograr resultados depende en gran medida de las competencias y el desempeño de quienes participan en toda la gestión del sistema escolar.

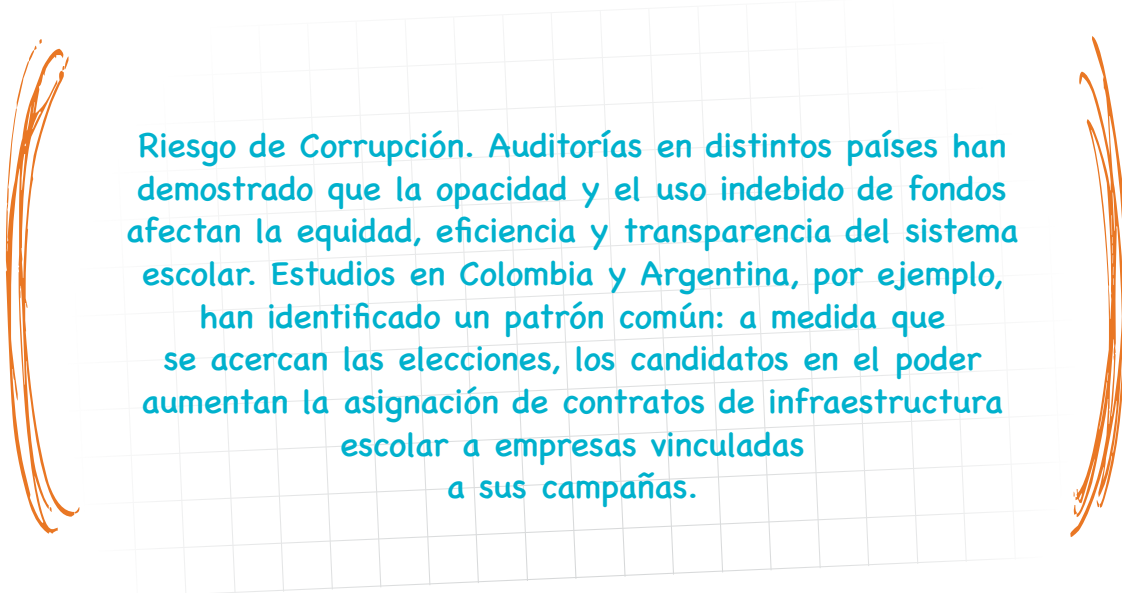
Fortalecer las capacidades de gestión financiera educativa

En esta sección abordaremos estrategias para fortalecer esas capacidades a través de una mayor formación y capacitación, criterios de selección de personal, asesorías y asistencia técnica, y acceso a herramientas de apoyo.

Programas de formación y capacitación

Los programas de formación en el ámbito de la ejecución deberían proporcionar a directivos, administradores escolares y funcionarios públicos las herramientas necesarias para mejorar la planificación y ejecución del gasto. Esto incluye capacitaciones sobre normativas presupuestarias, métodos de adquisición eficientes y procesos de licitación, asegurando el cumplimiento de las regulaciones y la transparencia en la gestión de recursos. Además, es clave desarrollar competencias en el análisis de datos, permitiendo a los participantes interpretar información sobre brechas educativas, costos y evaluaciones de impacto con el fin de fundamentar de manera más sólida sus decisiones de compra.

Un ejemplo en este sentido es el Programa de Formación de Directivos Escolares (PROGEPE) del estado de Pernambuco, **Brasil**. Esta capacitación se inició en 2012 y es obligatoria para todos los directores de escuela. En 2022 se amplió la duración del curso de 60 a 72 horas e incorporó módulos específicos sobre eficiencia del gasto con el apoyo técnico y financiero del BID. Un aspecto innovador es que los nuevos módulos enfocados en el gasto escolar aportaron, por primera vez, no sólo



Riesgo de Corrupción. Auditorías en distintos países han demostrado que la opacidad y el uso indebido de fondos afectan la equidad, eficiencia y transparencia del sistema escolar. Estudios en Colombia y Argentina, por ejemplo, han identificado un patrón común: a medida que se acercan las elecciones, los candidatos en el poder aumentan la asignación de contratos de infraestructura escolar a empresas vinculadas a sus campañas.

información sobre cómo funciona la estructura de financiamiento de la educación a nivel nacional y estatal, sino que también posicionaron al gestor escolar como protagonista en las decisiones internas de gasto en su escuela. Esto incluye la asignación de docentes y actividades prácticas que involucran decisiones presupuestarias a nivel escolar, fortaleciendo los conceptos de equidad y eficiencia [180]. Actualmente, el Ministerio de Educación de Brasil está implementando un plan para expandir este curso a nivel nacional mediante una plataforma virtual.

Otros países también han desarrollado iniciativas de capacitación, aunque de menor alcance. En la **República Dominicana** se exige a los actores educativos regionales, distritales y de las escuelas participar en cursos sobre descentralización y participación ciudadana en el manejo del presupuesto, brindándoles lineamientos técnicos y operativos para la correcta ejecución de los recursos. En **Jamaica** los directores reciben capacitación antes de asumir sus funciones, garantizando que comprendan los marcos normativos y objetivos financieros, así como las responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución del gasto escolar.

Experiencias internacionales muestran que combinar formación con apoyo técnico especializado puede mejorar la gestión financiera en las escuelas. En **Dinamarca**, cuya población no llega a los 6 millones de habitantes, una reforma educativa de 2014 destinó USD 1,7 millones a la asociación nacional de padres para fortalecer la toma de decisiones presupuestarias. Este tipo de intervenciones, estructuradas y adaptadas al contexto de ALC, podrían fortalecer las capacidades técnicas de los consejos escolares, en especial en países donde éstos desempeñan un papel mayor, como en **Guatemala**, donde las OPF gestionan la ejecución de los insumos en las escuelas, pero cuyos miembros no reciben capacitación ni formación en gestión, o en **Trinidad y Tobago**, donde los directores cuentan con soporte administrativo. Sin embargo, según uno de los especialistas entrevistados, aún hay margen de mejora: “El tema de la gestión de la infraestructura escolar es un

desafío. Los directores deben tener un mejor conocimiento sobre temas de mantenimiento. Además, la industria de la construcción está mucho más estructurada”.

En esta línea, el distrito escolar de Los Ángeles, **Estados Unidos**, puede ser una referencia interesante. Este distrito ofrece capacitaciones en línea orientadas a alinear el plan académico de cada escuela con su presupuesto. Este entrenamiento es autoguiado y ajustado al nivel de habilidad de los líderes escolares, abordando temas desde la definición de metas hasta el mapeo de recursos, asegurando que las inversiones respondan a prioridades educativas basadas en evidencia [181].

Estas diversas experiencias demuestran que el fortalecimiento de capacidades es más efectivo cuando: (1) se adapta a las necesidades locales, (2) combina formación con apoyo técnico especializado, (3) utiliza metodologías variadas, incluyendo herramientas digitales, y (4) se enfoca en desarrollar criterios técnicos para una gestión más profesional del gasto educativo.

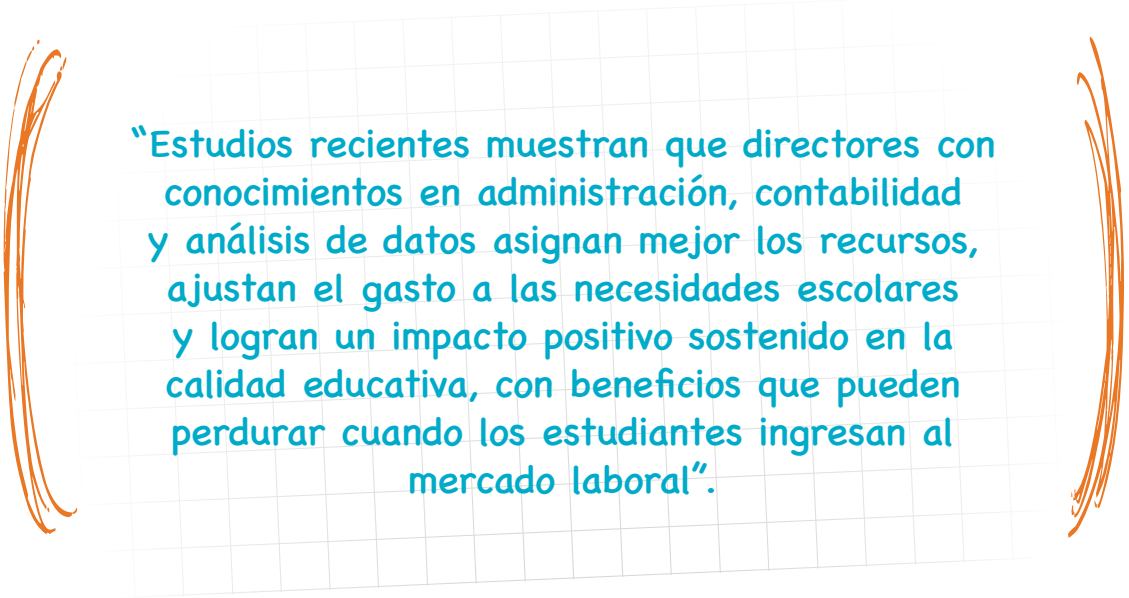
Las instituciones académicas también desempeñan un rol clave en fortalecer las capacidades de gestión financiera educativa. El Programa de Formación de Liderazgos Educativos del Centro Lehmann en **Brasil** es una iniciativa gratuita de dos años, que capacita a secretarios de educación, técnicos escolares y directores, enfocándose en promover el aprendizaje y el desarrollo integral con calidad y equidad en sus comunidades educativas [182-184].

A nivel internacional, un referente destacado es el Certificado en Finanzas Educativas de la Universidad de Georgetown, en **Estados Unidos**. Este programa combina finanzas, economía y liderazgo con política pública y administración para desarrollar capacidades prácticas en la gestión fiscal estratégica para directores escolares y funcionarios en los distritos escolares. Forma a sus participantes para identificar factores de costos en la educación, en el análisis del impacto de políticas educativas en la equidad, el uso efectivo de información financiera y la asignación estratégica de recursos para lograr mejores resultados educativos. Además, el currículo de Georgetown ha servido de inspiración para iniciativas en América Latina, como el PROGEPE en **Brasil**, que adaptó sus principios al contexto local como parte de un convenio con el BID.

Estudios recientes muestran que directores con conocimientos en administración, contabilidad y análisis de datos asignan mejor los recursos, ajustan el gasto a las necesidades escolares y logran un impacto positivo sostenido en la calidad educativa, con beneficios que pueden perdurar cuando los estudiantes ingresan al mercado laboral [185-187].

Con todo, es importante tomar en cuenta que el impacto de los programas de formación y de desarrollo de capacidades de gestión financiera a nivel local no es inmediato, sino un proceso que puede tomar años en madurar plenamente. Cuando se descentralizan las funciones financieras, el talento natural que existe en las comunidades locales no sólo necesita tiempo para capacitarse, sino también para emerger. Algunos estudios señalan que la oportunidad real de administrar recursos es lo que eventualmente atrae y revela a quienes tienen competencias para la gestión financiera [188, 189].

Idealmente, la capacitación financiera debería integrar esta perspectiva, ofreciendo un mayor apoyo y tolerancia en las etapas iniciales, con evaluaciones menos punitivas frente a los primeros errores, y



“Estudios recientes muestran que directores con conocimientos en administración, contabilidad y análisis de datos asignan mejor los recursos, ajustan el gasto a las necesidades escolares y logran un impacto positivo sostenido en la calidad educativa, con beneficios que pueden perdurar cuando los estudiantes ingresan al mercado laboral”.

transitar gradualmente hacia una mayor autonomía y responsabilización individual. Este enfoque reconoce que la gestión financiera efectiva es tanto una cuestión de formación técnica como de aprendizaje en terreno [188, 189].

Seleccionar gestores efectivos

Diseñar sistemas de selección y reclutamiento de gestores con altas capacidades técnicas es un mecanismo clave para mejorar la ejecución presupuestaria, tanto a nivel gubernamental como en el sistema escolar. Un proceso de selección basado en mérito y competencias permite contar con administradores públicos mejor preparados para tomar decisiones informadas y gestionar de manera más eficiente los recursos [190, 191]. Múltiples estudios demuestran que procesos de reclutamiento que priorizan las capacidades de los postulantes por sobre sus lealtades políticas, son el pilar de gestiones de recursos públicos menos corruptas, más eficientes, transparentes y con mejores resultados [192-194].

En las últimas décadas el reclutamiento de gestores públicos altamente preparados ha sido una prioridad en varios países de ALC. En 2023 se creó en **Chile** el Sistema de Alta Dirección Pública con el objetivo de reducir la injerencia política en la designación de altos funcionarios públicos, incluyendo directores de escuela. Este modelo busca garantizar que la selección de directivos en unidades gestoras locales y centrales se base en criterios técnicos y de mérito. A través de concursos abiertos y comités de selección independientes, este sistema ha permitido mejorar la profesionalización del sector público, incluyendo el nombramiento de directores de servicios clave para la gestión del presupuesto público [195, 196].

El impacto que ha tenido este sistema se refleja en experiencias como la de una ex directora de escuela en Copiapó, ciudad norteña de **Chile**, quien describe cómo este proceso transformó la forma en que se designaban los líderes educativos: “Trabajé 37 años en mi escuela en Copiapó. El primer

director que tuve fue designado y estuvo en el cargo por 22 años. Luego, pasamos por varios directores sin un proceso claro, hasta que finalmente se abrió un concurso. Mis colegas me animaron a postular, pero al principio dudé porque no creía que fuera un proceso realmente competitivo. Aun así, participé...incluso tuve que viajar hasta Santiago para una entrevista. Finalmente, gané el concurso y fui directora durante más de cuatro años”.

En **Colombia** los concursos para seleccionar a directivos incluyen evaluaciones que miden competencias académicas, habilidades en gestión de recursos y conocimiento de administración financiera. Este enfoque garantiza que los directores contratados destaquen no sólo en lo pedagógico, sino también en la administración de los fondos educativos [197]. En países como **Argentina, Brasil, Ecuador** y **Perú** también se observan avances hacia sistemas de reclutamiento más transparentes y objetivos [198, 199].

Los sistemas escolares también podrían introducir criterios más estructurados para seleccionar a los miembros de los consejos escolares, asegurando que éstos cuenten con las capacidades necesarias para desempeñar sus funciones. En **Costa Rica** los integrantes de las Juntas de Educación y Administración sólo deben cumplir requisitos mínimos, como ser costarricense o residente, mayor de edad, saber leer y escribir, y no tener antecedentes penales. Los directores de escuela proponen una terna de candidatos, pero la decisión final recae en los consejeros municipales, lo que suele conllevar una importante influencia política en la selección [8]. Aunque fomenta la participación local, este modelo no exige niveles educativos avanzados ni habilidades específicas, limitando la capacidad técnica de las juntas para gestionar los recursos de manera eficiente.

Fortalecer la profesionalización de los miembros de los consejos escolares, en especial en países donde éstos tienen responsabilidades en la ejecución de recursos, podría contribuir significativamente a mejorar la ejecución y reducir la politización en la toma de decisiones.

Asesorías y asistencia técnica

Contratar Asistencia Técnica Externa (ATE) es una solución viable cuando las capacidades locales son limitadas y resulta difícil reclutar gestores efectivos. Es lo que ha hecho **Chile**, que formalizó la incorporación de la ATE para apoyar la gestión escolar. Con la promulgación de la Ley SEP, los recursos para escuelas que atienden a estudiantes desfavorecidos aumentaron considerablemente, condicionando su uso a actividades que mejoren la calidad educativa. Sin embargo, muchas escuelas carecían de la capacidad técnica para implementar eficazmente estas estrategias, lo que llevó al gobierno a certificar asociaciones privadas especializadas para brindar ese apoyo técnico, y autorizó a utilizar dineros de la SEP para contratarlas [122].

Las ATE, que corresponden a estas asociaciones certificadas, ofrecen orientación en áreas pedagógicas, administrativas y financieras para fortalecer la gestión escolar y mejorar la calidad educativa. Pueden ser personas naturales o jurídicas, incluyendo universidades, centros de estudio, fundaciones, ONG y consultoras privadas. Las ATE actúan como intermediarias, aportando el conocimiento técnico necesario a los directores. El Ministerio de Educación supervisa el proceso de certificación de las ATE y busca garantizar que estas entidades cuenten con la experiencia y las competencias necesarias para ofrecer apoyo técnico de calidad. Para obtener la certificación, los

postulantes deben demostrar trayectoria en áreas pedagógicas, administrativas o financieras, además de cumplir con requisitos legales como ser registrado como empresa o fundación y presentar antecedentes que respalden su idoneidad. Una vez certificadas, las ATE pueden ser contratadas directamente por las escuelas, que disponen de un catálogo de entidades registradas en el sistema de información del Ministerio de Educación.

A pesar de estas regulaciones, diversos estudios han identificado problemas con este sistema. Algunas ATE han brindado asesorías superficiales o excesivamente burocráticas, lo que ha generado dudas sobre su impacto real en la mejora de las escuelas. Además, existe un mercado altamente fragmentado con grandes diferencias en los costos y calidad del servicio ofrecido, lo que ha llevado a cuestionamientos sobre la eficacia del modelo [200].

Otros países han implementado modelos similares de asistencia técnica, pero con distintos grados de éxito. En **Estados Unidos** el sistema de asistencia técnica financiado con fondos federales permite que escuelas en contextos vulnerables accedan a consultores externos y organizaciones especializadas en gestión escolar. Programas como el *Comprehensive Centers Program* del Departamento de Educación han facilitado la transferencia de conocimientos y mejores prácticas a nivel local. Sin embargo, algunos estudios han señalado que la efectividad de estos programas depende en gran medida de la sintonía con las necesidades específicas de cada escuela y de la capacitación de los consultores [201].

Desvíos de fondos

Contar con herramientas de apoyo, como manuales y guías prácticas, es fundamental para facilitar la comprensión de los procedimientos administrativos y financieros en el sector educativo. Estas herramientas ayudan a clarificar la normativa vigente, los roles y responsabilidades de cada actor en el sistema educativo, los plazos establecidos y los canales de comunicación. Además, entregan información sobre la oferta de insumos y servicios escolares. Su propósito es permitir que los gestores escolares tomen decisiones informadas y alineadas con las necesidades de sus comunidades.

En esta línea, varios sistemas educativos han implementado planes estratégicos, como los Planes Educativos Institucionales en **Ecuador** o los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de **Perú** y **Chile**. Estos documentos establecen la identidad, principios y metas de cada institución educativa, funcionando como una hoja de ruta para orientar la gestión escolar y la toma de decisiones. Un PEI bien diseñado no sólo guía la planificación académica, sino que también fortalece la gestión de recursos, fomenta la participación de la comunidad y contribuye a la mejora continua de la educación.

En **Chile**, el PEI se complementa con el Plan de Mejoramiento Educativo (**PME**), un instrumento más operativo que traduce los lineamientos estratégicos en acciones concretas para mejorar los resultados educativos. A diferencia del PEI, que define la visión a largo plazo de la escuela, el PME establece objetivos específicos y estrategias de corto plazo en áreas clave como enseñanza y aprendizaje, gestión institucional, convivencia escolar y liderazgo. Además, su formulación y ejecución son requisitos fundamentales para que los establecimientos educacionales accedan al financiamiento adicional de la SEP.

Brasil implementó en 2007 una política que requiere que las escuelas elaboren un PME para acceder a recursos adicionales destinados específicamente a mejorar la gestión escolar. Estos planes son evaluados por un comité especializado, el Grupo de Desenvolvimento da Escola, que analiza la capacidad de gestión de cada institución, la relevancia de las metas propuestas para mejorar el desempeño académico y la correspondencia entre los recursos solicitados y el costo de las actividades planificadas.

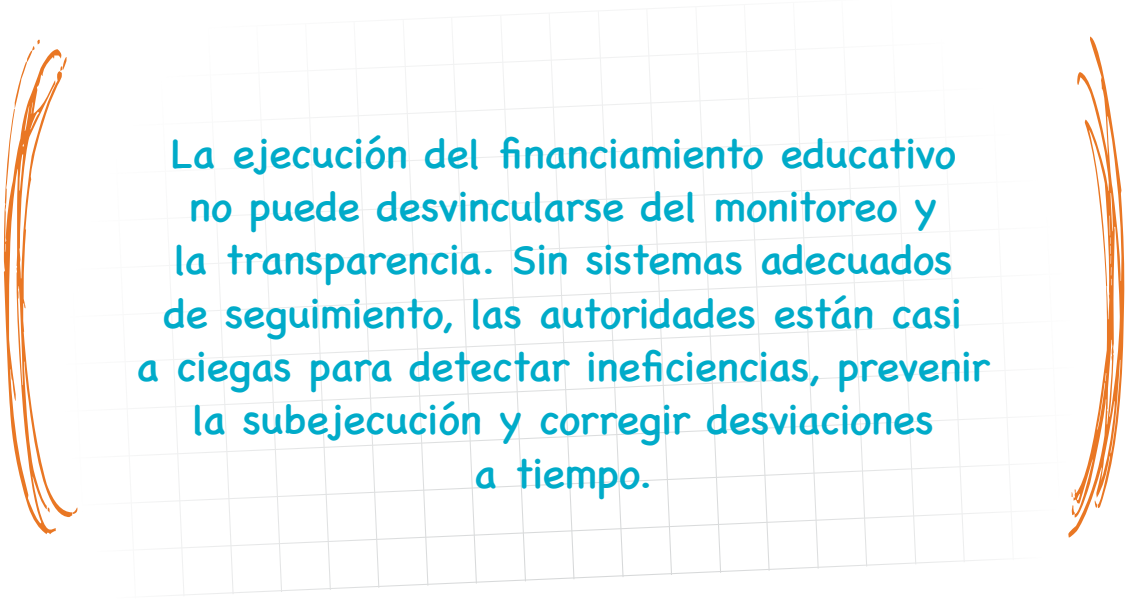
Fuera de la región, el uso de planes de mejora ha sido promovido en diversos países, como **Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda, Nueva Zelanda y Portugal**, con el fin de otorgar mayor autonomía a las escuelas en la planificación y ejecución de los recursos. En **Estados Unidos**, por ejemplo, el uso de estos planes se ha expandido fuertemente desde los años 90, alcanzando más del 90% de las escuelas en el año 2000. **Portugal** ha implementado el Programa Territorios Educativos de Intervención Prioritaria, combinando financiamiento adicional con estrategias dirigidas a mejorar la equidad y el desempeño estudiantil [202].

Estos planes pueden fomentar un proceso de mejora continua basado en la autoevaluación, la innovación y el aprendizaje organizacional. Varias Investigaciones han encontrado que los planes bien estructurados, con metas claras y estrategias basadas en evidencia, tienden a estar asociados con mejores resultados académicos [203, 204]. Su implementación también puede fortalecer la cohesión interna de la comunidad escolar y promover una cultura organizacional orientada a la mejora y el uso estratégico de los recursos disponibles.

A pesar de sus beneficios, estos planes han generado críticas y resistencias. Algunos críticos sostienen que en muchos casos éstos responden más a exigencias administrativas impuestas por instancias superiores, que a una reflexión genuina sobre las necesidades escolares. Como resultado, pueden ser percibidos como una imposición burocrática, lo que lleva a un cumplimiento simbólico en lugar de una implementación efectiva [205, 206]. Otro desafío importante es la calidad de estos planes: estudios han identificado diagnósticos superficiales, objetivos poco específicos y estrategias inadecuadas como factores que limitan su impacto [207, 208].

La evidencia empírica sobre la efectividad de estas herramientas muestra resultados mixtos. Algunos estudios encuentran asociaciones positivas entre la calidad del plan y el desempeño académico [203, 204], mientras que otros no encuentran evidencia sólida de que su implementación conduzca a mejoras sistemáticas en el rendimiento estudiantil [209, 210]. Esto sugiere que el impacto de los planes depende en gran medida de su diseño y ejecución, así como del compromiso de la comunidad escolar con su implementación.

Por último, una herramienta innovadora para mejorar la gestión financiera es el llamado presupuesto por resultados. Este enfoque ha sido adoptado por varios países de la región en la última década, y redefine el ciclo presupuestario al vincular la entrega de recursos con resultados concretos y medibles. En 2007 **Perú** implementó un programa de presupuesto por resultados orientado al desarrollo infantil temprano. Mediante incentivos específicos a los gobiernos subnacionales, logró incrementar la cobertura preescolar en zonas rurales del 47% al 86% entre 2007 y 2019 [211].



La ejecución del financiamiento educativo no puede desvincularse del monitoreo y la transparencia. Sin sistemas adecuados de seguimiento, las autoridades están casi a ciegas para detectar ineficiencias, prevenir la subejecución y corregir desviaciones a tiempo.

De manera similar, el estado de Ceará en **Brasil** estableció transferencias condicionadas a los municipios basadas en indicadores de alfabetización temprana, lo que resultó en un aumento del 20% en las tasas de alfabetización de estudiantes de tercer grado en sólo cinco años [137]. Estos ejemplos demuestran cómo el presupuesto por resultados puede actuar como un poderoso catalizador para mejorar tanto la eficiencia del gasto como los resultados educativos.

Fortalecer la transparencia y el monitoreo en la ejecución

La ejecución del financiamiento educativo no puede desvincularse del monitoreo y la transparencia, ya que la falta de información oportuna y detallada sobre el uso de los recursos limita la capacidad de ajuste, optimización y rendición de cuentas. Sin sistemas adecuados de seguimiento, las autoridades están casi a ciegas para detectar ineficiencias, prevenir la subejecución y corregir desvíos de fondos a tiempo.

Para abordar estos desafíos, varios países han desarrollado plataformas integradas de gestión y monitoreo del gasto, que permiten supervisar en tiempo real la asignación de fondos, correlacionarlos con indicadores de desempeño académico, y detectar irregularidades o retrasos de manera temprana.

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) de **Perú** es considerado una de las plataformas de monitoreo presupuestario más sofisticadas de ALC. Este permite registrar y rastrear el gasto público en todas sus fases, desde la asignación inicial hasta el pago final, proporcionando un control detallado y en tiempo real. A diferencia de otros sistemas que consolidan información de

manera interna, el SIAF es accesible públicamente y está integrado con datos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General del Tesoro Público y la Contaduría Pública de la Nación. Esto permite que se monitore la ejecución del gasto y detecten posibles desviaciones con agilidad. Además, su vinculación con el Banco de la Nación optimiza los procesos de pago, reduciendo los tiempos entre la aprobación y la ejecución del gasto.

Otro caso relevante es el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), gestionado por la Secretaría de Finanzas de **Honduras**. Este sistema conecta la formulación presupuestaria con la ejecución del gasto, garantizando un flujo más eficiente de los recursos. El SIAFI se complementa con el Sistema Nacional de Inversión Pública, que mapea inversiones en educación, estima costos, identifica entidades ejecutoras y registra el avance financiero de proyectos educativos. Además, el país ha implementado el Sistema de Administración de Centros Educativos, que automatiza procesos administrativos y proporciona datos clave sobre matrícula, trayectoria académica y otros indicadores relevantes. La integración de estos sistemas no sólo facilita la planificación estratégica, sino que también permite correlacionar el gasto con los resultados académicos y las necesidades de cada escuela.

La plataforma de gestión financiera *PowerSchool* en **Estados Unidos** permite a las escuelas y distritos escolares administrar sus presupuestos en tiempo real, usando herramientas intuitivas, visuales y flexibles que facilitan una asignación más equitativa y eficiente de los recursos. La experiencia del distrito escolar de Cincinnati, Ohio, ilustra su efectividad: la plataforma facilitó sincronizar el presupuesto educativo con objetivos estratégicos y metas de equidad, mejorando la transparencia y la toma de decisiones basadas en evidencia [212]. Este caso demuestra cómo la digitalización y la analítica avanzada pueden transformar la gestión financiera educativa, generando entornos más transparentes y efectivos para el aprendizaje.

La transparencia en la ejecución presupuestaria también se puede fortalecer mediante la participación de las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil. En Malargüe, **Argentina**, ciudad ubicada en el sur de la Provincia de Mendoza, el Banco de Proyectos Educativos permite que las comunidades presenten iniciativas elegibles para financiamiento público. A través de este mecanismo estudiantes, docentes y familias pueden influir en la priorización de inversiones, asegurando un gasto más pertinente y alineado con las necesidades del territorio.

En **Escocia**, el presupuesto participativo ha sido una estrategia clave para democratizar la ejecución del gasto educativo. Desde 2014, el país ha desarrollado un marco normativo que exige que al menos el 1% de los presupuestos de gobiernos locales se asigne a procesos participativos. En el ámbito educativo, esto ha permitido empoderar a las comunidades escolares, involucrando a estudiantes, docentes y familias en la generación de ideas, la votación de prioridades y la asignación de recursos a proyectos impulsados desde las propias escuelas. Para consolidar esta iniciativa, el gobierno escocés ha financiado investigaciones, estudios de caso y guías prácticas, promoviendo una cultura de participación en la gestión educativa.

El monitoreo y la transparencia en la ejecución presupuestaria no sólo garantizan que los recursos lleguen a donde más se necesitan, sino que también generen aprendizajes clave para la mejora

continúa de la gestión financiera educativa. El desarrollo de plataformas integradas y el fomento de la participación ciudadana han demostrado ser estrategias eficaces para optimizar el uso de los fondos públicos y fortalecer la confianza en el sistema escolar.

* * *

Ante los múltiples desafíos que enfrenta la ejecución presupuestaria, es fundamental fortalecer los mecanismos de transparencia y monitoreo de la manera en que se implementa el gasto educativo. Estrategias como la digitalización de procesos de compras, la centralización de datos y la implementación de plataformas de monitoreo en tiempo real, han demostrado ser herramientas efectivas para reducir la opacidad y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Ello será el foco del siguiente capítulo.

4

MONITOREO

CÓMO MONITOREAR LO QUE SE GASTA

- Los sistemas de monitoreo aseguran que los recursos se usen para los fines previstos.
- Un riesgo de un monitoreo excesivo: la 'parálisis administrativa'.
- Por qué es importante tener Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED)

El monitoreo eficaz del gasto educativo es una herramienta esencial para asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente y se traduzcan en mejoras concretas en las salas de clase. Es decir, es clave para fomentar el 'gasto inteligente' en la educación escolar y para verificar las distintas etapas del proceso de movilización, distribución y ejecución de los recursos educativos.

Por ejemplo, disponer de los recursos para adquirir insumos y distribuirlos de manera adecuada, no significa necesariamente que se ejecuten bien en terreno. La siguiente experiencia ilustra este punto. "Recuerdo que en una ocasión tuvimos que hacer una inspección de campo para verificar la compra de computadoras. Sin embargo, el informe sólo nos permitía constatar si los equipos estaban físicamente en la escuela, sin ninguna forma de reportar si realmente estaban siendo utilizados", relata un ex auditor de la Superintendencia de Educación de Chile "Vimos varias computadoras aún en sus cajas en la bodega de la escuela, pero tuvimos que marcar la verificación como completa porque, en efecto, las computadoras habían sido adquiridas. Llevaban ahí tres años sin uso alguno".

Este ejemplo muestra la importancia del monitoreo a la hora de asegurar que el financiamiento educativo llegue a donde debe y se utilice de manera adecuada y presupuestada.

La supervisión del financiamiento escolar tiene al menos tres objetivos fundamentales. En primer lugar, sirve para identificar y corregir problemas en las transferencias y la ejecución de los recursos. Segundo, sirve para evaluar cómo se utiliza la inversión una vez que llega a la escuela, y si los insumos y programas financiados cumplen con los objetivos previstos. En tercer lugar, el monitoreo también sirve para analizar los resultados de las inversiones y ponderar así su impacto real en la calidad educativa.

Existen tres categorías de supervisión del financiamiento escolar. Éstas son: monitoreo administrativo, monitoreo de la implementación y monitoreo de los resultados.

El **monitoreo administrativo** se refiere al seguimiento y verificación de la gestión del gasto educativo. Se centra en los aspectos técnicos, financieros y normativos, garantizando que los recursos se utilicen conforme a lo planificado y que se cumplan las leyes y regulaciones vigentes.

El **monitoreo de la implementación** examina qué sucede con las inversiones una vez que llegan a la escuela. Es decir, no basta con que los fondos se utilicen correctamente para adquirir insumos; también es crucial asegurar que éstos se empleen de manera efectiva dentro de las escuelas.

El **monitoreo de los resultados** se centra en supervisar las inversiones educativas. No se trata sólo de medir aspectos como la matrícula, la asistencia o el rendimiento académico, sino que de analizar en qué medida el gasto escolar impactó en esos aspectos.

A modo de ejemplo de la importancia de estos tres ámbitos de monitoreo, supongamos que un gobierno decide invertir en la transformación digital de las escuelas. Una de las metas de esta transformación es proporcionar a los colegios una infraestructura tecnológica adecuada. En este caso, es fundamental verificar si los equipos adquiridos para el proyecto cumplen con los estándares adecuados y si el proceso de compra fue íntegro (monitoreo administrativo). Un proceso de compra no competitivo y poco transparente podría resultar en la adquisición de equipos de baja calidad a precios elevados. Una vez adquiridos, es necesario garantizar que los equipos se utilicen en las escuelas para los fines previstos (monitoreo de la implementación). Si los equipos llegan a la escuela, pero permanecen sin usar o se instalan, pero sólo se emplean ocasionalmente para tareas administrativas, su adquisición no generará la transformación educativa deseada. Por último, es importante evaluar si la adquisición de los equipos ha generado resultados educativos concretos (monitoreo de resultados), como el aumento de las competencias digitales de estudiantes y docentes o mejoras en el aprendizaje en el aula.

Este capítulo también profundizará en los dos requisitos clave para garantizar la efectividad del monitoreo del gasto educativo. El primero es promover la transparencia en cada etapa de la fiscalización. El segundo es implementar un sólido **Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)**, con datos educativos digitalizados, integrados y actualizados de manera continua.

MONITOREO ADMINISTRATIVO

Los gobiernos de ALC han puesto especial énfasis en el monitoreo administrativo, implementando auditorías y sanciones para tener mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas. En general, esto se debe a que este tipo de supervisión –que abarca transferencias, desembolsos, adquisiciones y la ejecución de fondos– no sólo afecta a los ministerios de Educación, sino también a otras entidades gubernamentales. Un mal uso de los fondos podría tener un impacto tanto financiero como político para todo el aparato gubernamental. Por ello, el monitoreo administrativo no sólo involucra a los ministerios de Educación, sino que incluye otros organismos estatales como los ministerios de Finanzas, entidades de planificación y órganos de control, como las Contralorías.

Garantizar el manejo adecuado y legal de los fondos educativos no sólo beneficia la transparencia y la confianza en las instituciones, sino que también tiene un impacto en el desempeño escolar. Un estudio en **Brasil** analizó cómo la corrupción en el uso de los fondos educativos afecta el aprendizaje de los estudiantes [172]. Usando datos de auditorías, descubrieron que en los municipios donde se detectó corrupción, los estudiantes obtuvieron puntajes significativamente más bajos en pruebas estandarizadas, con una diferencia de 0,35 desviaciones estándar que equivale a unos ocho meses de aprendizajes perdidos. Esta pérdida significa que los estudiantes afectados están operando casi un grado por debajo del nivel esperado para su edad y etapa educativa.

El monitoreo administrativo abarca varios frentes y en este capítulo nos enfocamos en dos de los más importantes: verificar si los recursos se están utilizando para los fines previstos, y asegurar que los procesos de adquisición de bienes y servicios cumplan con las normas y estándares de calidad. Aunque éstos no son los únicos elementos del monitoreo administrativo, son esenciales para garantizar la calidad y eficiencia del gasto educativo.

¿Se están usando los recursos para los fines previstos?

Un primer objetivo de los sistemas de monitoreo es asegurar que los recursos se estén utilizando para los fines previstos, cumpliendo con los requerimientos y regulaciones propias de cada sistema educativo [12]. Pero ello depende en parte de la estructura institucional, sus niveles de autonomía y sus mecanismos de transferencia de recursos [11].

En un sistema donde los gastos educativos se gestionan desde el nivel central, se pueden implementar mecanismos de control tanto dentro de los ministerios de Educación como fuera de ellos, a través de entidades como las Contralorías Generales. La relación entre estas entidades externas y los ministerios de Educación es “horizontal”, lo que significa que no existe una jerarquía entre ellas. Ambas operan al mismo nivel para supervisar y asegurar el uso adecuado de los recursos [213].

Y cuando se ejecutan grandes proyectos de inversión pública en educación, intervienen en el proceso de monitoreo entidades expertas en planificación con el fin de asegurar que los recursos se utilicen conforme a lo planificado y se logren los objetivos establecidos. En **Ecuador**, por ejemplo, los proyectos de inversión son monitoreados por organismos dentro del Ministerio de Educación, como la Coordinación General de Planificación y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, y externamente por la Secretaría Nacional de Planificación, un ente técnico adscrito a la Presidencia de la República y encargado de la planificación nacional. Esta última cuenta con el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, una herramienta electrónica que permite realizar este monitoreo de manera más eficiente y oportuna.

El monitoreo del gasto educativo también es crucial en sistemas más descentralizados. En estos casos el nivel central busca hacer cumplir las leyes y regulaciones, responsabilizando a las unidades locales o regionales por el uso de los recursos [213]. Para recibir recursos a través de transferencias fiscales, estas unidades deben cumplir con algunos requisitos, como la presentación de informes financieros [11, 214].

Las escuelas de educación secundaria en **Barbados**, por ejemplo, reciben transferencias directas desde el nivel central. Cada colegio cuenta con un tesorero escolar, que es un profesional capacitado en gestión financiera. Los estados financieros preparados por estos tesoreros se revisan todos los meses por las Juntas de Gestión Escolar, que son las entidades encargadas de supervisar la administración de las escuelas y que están conformados por representantes de diversos sectores. Además, las cuentas de las escuelas son revisadas todos los años por auditores internos del Ministerio de Educación, y también pueden ser sometidas a auditorías externas por la Oficina de Auditoría de Barbados.

Actualmente, este país cuenta con *CloudSuite*, un portal electrónico de rendición de cuentas del gobierno nacional, diseñado para administrar y supervisar la gestión de los recursos públicos. Esta plataforma registra todas las transferencias, gastos, facturas y proveedores, permitiendo un acceso fácil y en tiempo real a la información. Dado que el monitoreo de las transferencias a escuelas secundarias involucra a diversos organismos, este sistema de información y gestión financiera es esencial para garantizar la eficiencia y transparencia en el proceso de monitoreo.

Costa Rica también cuenta con un sistema descentralizado, pero el monitoreo es menos estructurado y carece de herramientas adecuadas para supervisar las transferencias. Cerca del 25% del presupuesto educativo se asigna directamente a las escuelas y es administrado por juntas de educación (en el caso de escuelas primarias) y juntas administrativas (para escuelas secundarias). La supervisión de estos fondos recae en las Direcciones Regionales de Educación (DRE-CR), particularmente en su Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (DSAF). Sin embargo, no existe una estandarización adecuada ni un nivel avanzado de digitalización en los informes presupuestarios enviados a los DSAF, lo que dificulta un análisis comparativo y sistemático de los datos financieros entre las diferentes DRE-CR [8].

Además, Costa Rica tiene una menor capacidad institucional para el monitoreo de las transferencias. Las juntas carecen de un profesional capacitado y dedicado exclusivamente a la gestión y supervisión financiera, como sí es el caso del tesorero en Barbados. Los DSAF enfrentan una notable falta de personal capacitado para realizar tareas de fiscalización, lo que afecta tanto la calidad como la rapidez del monitoreo. En casos extremos, como en las DREs de San Carlos y Coto, sólo dos funcionarios son responsables de aprobar y dar seguimiento a los presupuestos, capacitar, brindar asesoría y revisar los informes de liquidación y ejecución en más de 600 juntas de educación [8].

El monitoreo del gasto puede ser aún más detallado cuando las transferencias tienen fines específicos. Como se mencionó en el capítulo de distribución, estas subvenciones asignan presupuestos que las entidades locales deben destinar a objetivos determinados por ley o reglamento de la autoridad central [11]. En estos casos, el objetivo del monitoreo es verificar que los fondos se utilicen para los fines establecidos.

Un ejemplo de transferencias condicionadas es la SEP en **Chile**, cuyos recursos están destinados exclusivamente a áreas educativas como la capacitación docente y el equipamiento de aulas. Desde 2011, la supervisión de estos fondos pasó del Ministerio de Educación a la Superintendencia de Educación (SIE). La SIE audita el uso de los recursos en todas las escuelas que reciben financiamiento

estatal, exigiendo a los sostenedores reportar anualmente sus gastos con facturas y desglose detallado.

La SIE monitorea el uso de los recursos realizando auditorías bajo tres circunstancias: por riesgo, de manera aleatoria o por denuncias. Cuando se detectan irregularidades en el uso de recursos, como gastos destinados a fines no educativos o sin respaldo, éstos son rechazados y se exige que los fondos sean reintegrados. Esto ha llevado a que algunas escuelas queden con saldos negativos o acumulen montos no utilizados provenientes de arrastres de periodos anteriores. Para abordar esta situación, desde 2014 se implementaron procesos de rectificación, conocidos como “perdonazos”, que permiten a los sostenedores regularizar sus cuentas pendientes [215].

El FECE de **Panamá** es otro ejemplo de transferencias con fines específicos. El FECE transfiere los recursos directamente a las escuelas y está compuesto por dos componentes: el Fondo de Matrícula (75%) y el Fondo de Bienestar Estudiantil (25%). El Fondo de Matrícula se debe utilizar para infraestructura, equipamiento, tecnología, mobiliario y materiales didácticos, mientras que el Fondo de Bienestar Estudiantil se debe destinar a cubrir gastos de alimentación, transporte, salud y actividades recreativas y culturales.

El uso de los recursos del FECE está sujeto a varios mecanismos de control. En primer lugar, existe un control local ejercido por las comunidades educativas, conformadas por representantes de los docentes, padres, estudiantes y miembros de la sociedad civil. Éstas deben verificar que los proyectos que se ejecuten estén contemplados en el presupuesto del FECE y que los informes de ejecución se publiquen mensualmente en los murales de las escuelas. Además de este control local, los directores de los centros educativos deben rendir cuentas a la Oficina de Administración del FECE, entregando informes presupuestarios que demuestren que sus gastos cumplen con las normas. Por último, las adquisiciones realizadas con los recursos del FECE se deben justificar ante la Contraloría General del Estado. Sólo se realizan nuevos desembolsos si no se detectan irregularidades en el gasto.

Aunque supervisar el uso de los fondos es fundamental, también es importante que los propios sistemas de monitoreo no se vuelvan excesivamente burocráticos. Un monitoreo demasiado detallado, que exige una extensa documentación, reportes y verificaciones de cumplimiento, puede ser contraproducente al generar altos costos transaccionales e incrementar la carga administrativa para los educadores y gestores.

Por ejemplo, el sistema de financiamiento en **Chile** cuenta con 25 subvenciones diferentes, cada una de las cuales requiere tareas, trámites y procesos administrativos propios, además del cumplimiento de varios criterios particulares [216]. Aunque monitorear cada subvención por separado ayuda a garantizar el cumplimiento de los objetivos, ello aumenta de manera significativa la carga burocrática.

Los procesos de monitoreo también deberían tener flexibilidad y permitir ajustes cuando sean necesarios. Es natural que los gobiernos necesiten modificar la planificación original y reestructurar el presupuesto ante imprevistos o nuevos desafíos. Éste es el caso de **Perú** mencionado en capítulos

anteriores, donde el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), aprobado inicialmente por el Congreso, se ajusta de manera continua según las necesidades de gestión, demandas adicionales de recursos y saldos disponibles, resultando en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

En **Ecuador** los proyectos de inversión pueden modificarse en cualquier etapa, pero todos los cambios requieren de la aprobación de la Secretaría Nacional de Planificación. Esta revisión puede tomar semanas y retrasar la ejecución, ya que la Secretaría supervisa la planificación de todo el gobierno. Además, su valor agregado no siempre es claro, pues no hay garantía de que sus técnicos tengan el conocimiento necesario para aportar a un proyecto de inversión educativa.

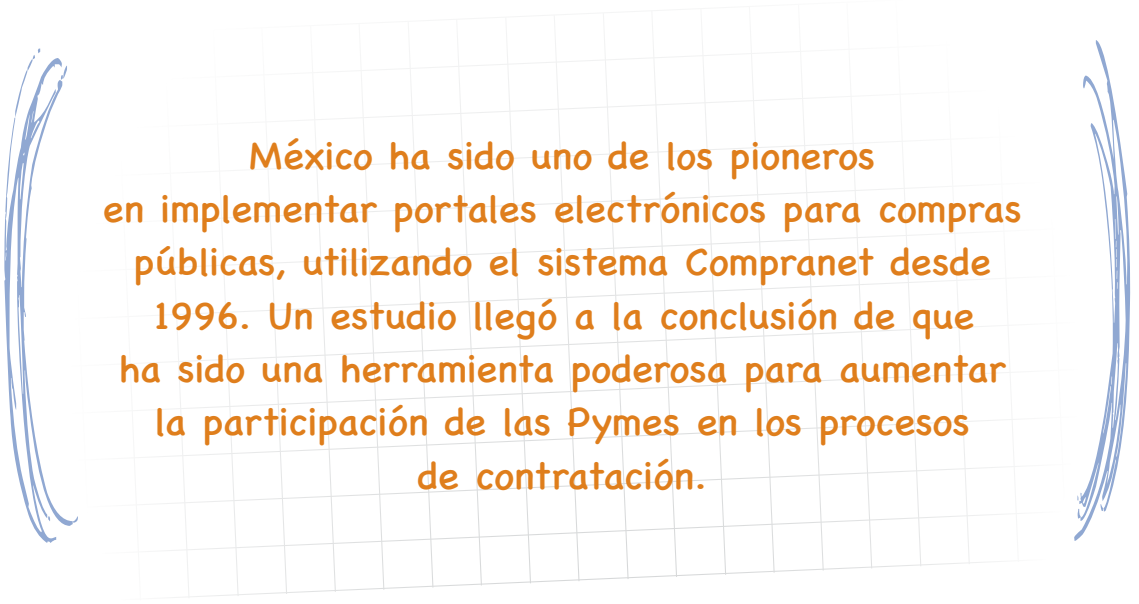
¿Cumplen los procesos de adquisición de bienes y servicios con las normas y estándares de calidad?

El segundo aspecto fundamental en el monitoreo administrativo es el seguimiento de los procesos de compra y contratación pública, con el fin de garantizar que éstos sean transparentes, objetivos y competitivos. Si los procesos de adquisición se ven influenciados por intereses políticos o gremiales, no sólo se pone en riesgo la calidad de los productos o servicios, sino también la posibilidad de obtenerlos al mejor precio posible.

En las últimas dos décadas, los países de la región han realizado esfuerzos importantes para que la contratación pública sea más eficiente y transparente, reformando los marcos legales que regulan las compras públicas. Ello ha llevado a mejoras como la posibilidad de realizar transacciones electrónicas y contar con mecanismos de quejas [217, 218]. Así, muchos países de la región han implementado sistemas de compras en línea, que incluyen proveedores verificados y procesos de licitación transparentes [219]. Esta transformación digital ha permitido una creciente transparencia, más competencia y una disminución de la discrecionalidad en la toma de decisiones [218, 220].

Una importante ventaja de los portales de compras públicas en línea es que facilitan el monitoreo de los procesos de adquisición. Al proporcionar datos concretos—incluyendo la selección de proveedores, las ofertas y los resultados de adjudicación— permiten a las entidades de control un análisis y seguimiento más eficiente. Varios estudios respaldan el uso de estos datos para realizar auditorías focalizadas, generando alertas de posibles irregularidades o corrupción a partir de las anomalías detectadas, como el número excesivo de contratos adjudicados a un mismo licitante [221, 222].

En **Panamá** los procesos de adquisición con fondos del FECE dependen en gran medida del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. En **Costa Rica** desde 2024 las juntas escolares deben realizar sus procesos de adquisiciones a través del portal en línea Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). **México**, por su parte, ha sido uno de los pioneros en la implementación de portales electrónicos para compras públicas, utilizando el sistema Compranet desde 1996 con el fin de centralizar y transparentar los procesos de adquisiciones. Un estudio sobre este portal llegó a la conclusión de que ha sido una herramienta poderosa para incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en los procesos de contratación gubernamental, promoviendo así una mayor diversidad y competencia en las licitaciones [11].



México ha sido uno de los pioneros en implementar portales electrónicos para compras públicas, utilizando el sistema Compranet desde 1996. Un estudio llegó a la conclusión de que ha sido una herramienta poderosa para aumentar la participación de las Pymes en los procesos de contratación.

En algunos países, los portales electrónicos de compra incluyen proveedores previamente certificados. Este mecanismo es una forma de control inicial, ya que garantiza que las empresas participantes cumplan con ciertos requisitos legales, técnicos y administrativos. Éste es el caso del SICOP de **Costa Rica**, donde todas las empresas interesadas en participar en licitaciones deben registrarse, aceptando los términos y condiciones. Además, el registro se cruza automáticamente con otros sistemas, como el Registro Nacional de la Propiedad y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para verificar posibles irregularidades relacionadas con las empresas.

En nuestras entrevistas con funcionarios del sector educativo de la ciudad de **São Paulo**, éstos destacaron que la creación de listas de proveedores previamente certificados ha aumentado la competitividad en los procesos de contratación. Respecto de la compra de materiales escolares y uniformes, uno de ellos señaló que “históricamente, tres o cuatro grandes empresas siempre ganaban las grandes licitaciones (...) ahora con el modelo donde la alcaldía otorga créditos a las familias para comprar directamente a los proveedores registrados, tenemos 600 tiendas (...) Las grandes empresas siguen participando, pero también está la tienda del señor Joaquim, en la esquina del barrio, que se registró y cumplió con los requisitos de oferta”.

En **Guatemala** la Ley de Alimentación Escolar establece que al menos el 50% de los ingredientes de las comidas deben provenir de pequeños productores locales registrados en el Ministerio de Agricultura. Esta medida busca fortalecer la agricultura familiar y la economía local. Sin embargo, en nuestras entrevistas se mencionó que existen formas de eludir este requisito, permitiendo que grandes proveedores simulen ser locales para beneficiarse del programa. Como relató un especialista local: “En teoría, la ley promueve el desarrollo económico local porque, en papel, cualquiera puede vender ahí. Sin embargo, en la práctica, algunos han encontrado maneras de convertirse en proveedores de múltiples escuelas dentro de una región. Lo que hacen es comprar los productos y descentralizar la distribución, muchas veces con el respaldo de políticos locales, como alcaldes o diputados. Además, se aprovechan

de que los recursos son administrados por organizaciones de padres de familia, que en muchos casos tienen un nivel educativo limitado para fiscalizar adecuadamente los procesos”.

Estas prácticas evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y control en la contratación de proveedores. Además, para que los portales electrónicos sean efectivos, es fundamental capacitar al personal de los ministerios de Educación en su manejo. Esto es aún más crucial en sistemas descentralizados, donde las escuelas o distritos escolares son responsables de su gestión. En las regiones remotas y vulnerables de ALC, donde el acceso a la información es limitado y que suelen tener problemas de conectividad, el uso efectivo de estos portales se reduce considerablemente.

Para abordar estos desafíos, en **Panamá** se estableció una excepción en los procesos de compra para escuelas pequeñas cuya asignación anual sea de unos USD 3.000 o menos. En estos casos, los fondos se depositan directamente en la cuenta oficial del FECE de la Dirección Regional de Educación correspondiente, que brinda apoyo a estas escuelas en los procesos de adquisición. Además, el Ministerio de Educación ha implementado programas de capacitación dirigidos a directores y al personal del FECE, con el objetivo de fortalecer sus competencias en los procesos de adquisición, reduciendo posibles desigualdades en la gestión de los recursos.

Si bien las plataformas electrónicas fortalecen la transparencia, el monitoreo y ayudan a prevenir la corrupción, siempre hay que implementar controles adicionales. Siguiendo el ejemplo de Panamá, además del uso del sistema PanamaCompra, los procesos de adquisición del FECE deben someterse a controles tanto previos como posteriores para minimizar las posibilidades de irregularidades. Los controles previos suelen involucrar a distintas áreas del Ministerio de Educación, y algunos procesos de compra requieren la autorización de la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General. Por otro lado, los controles posteriores son responsabilidad de la Contraloría General, que realiza auditorías y revisiones para garantizar que los procedimientos administrativos se hayan cumplido correctamente, verificando además la documentación y los comprobantes de gastos.

Como se mencionó antes, es importante que los mecanismos de control de los procesos de adquisición no sean excesivamente burocráticos, al punto de volverse ineficientes. Por ejemplo, el requisito en Panamá de que las compras deban ser aprobadas previamente por la Contraloría General (y no sólo por los órganos internos del Ministerio de Educación) puede ralentizar el proceso, ya que la Contraloría monitorea una amplia variedad de procesos en todo el país. Para agilizar el uso de los fondos del FECE, el gobierno de Panamá aprobó una resolución que desde 2024 permite a los centros educativos adquirir bienes y servicios por montos de hasta USD 10.000 sin necesidad de control previo de la Contraloría.

¿Genera el exceso de monitoreo una “parálisis administrativa”?

Los países de ALC enfrentan serios desafíos relacionados con la corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2024 de Transparencia Internacional, sólo cuatro países de la región tienen una puntuación que indica una percepción más positiva que negativa (**Uruguay, Chile, Dominica y Costa Rica**). Por otro lado, países como **Venezuela, Nicaragua y Haití** se ubican entre los peor calificados a nivel mundial [223]. Además, la confianza en las instituciones públicas es baja. La

confianza en el gobierno, por ejemplo, llega a un promedio de 29%, significativamente inferior al global de 44%, y también por debajo del promedio de la OCDE, que está en 38% [224].

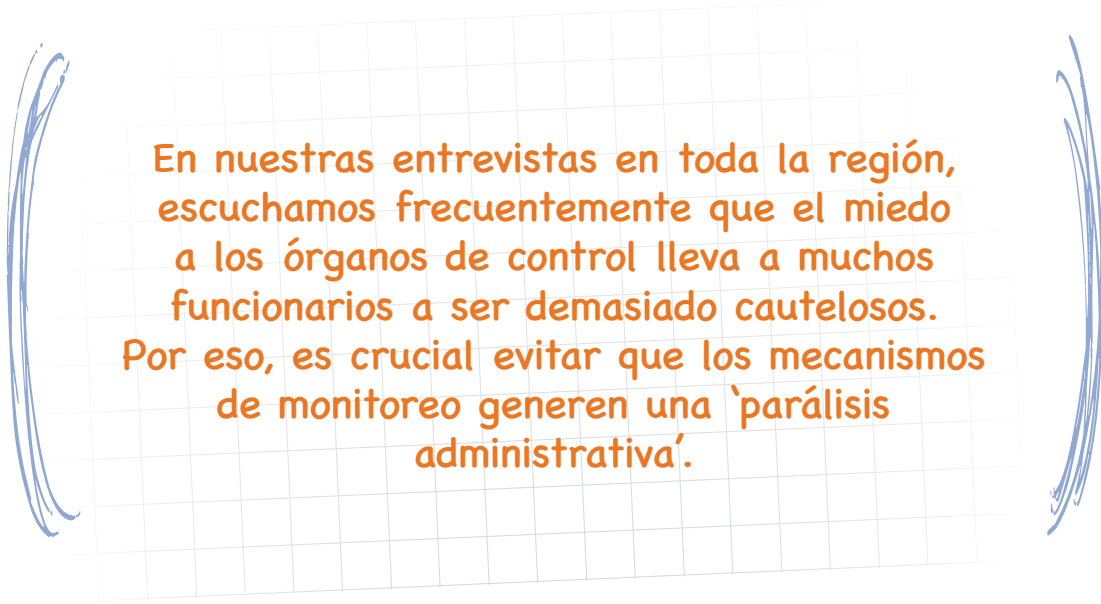
En este contexto, no sorprende que el monitoreo administrativo sea una prioridad para los países de la región. Con el objetivo de aumentar la confianza en las instituciones y en respuesta a la presión pública para reducir la corrupción, los gobiernos han fortalecido en las últimas décadas los mecanismos de control y rendición de cuentas en la gestión pública [225].

Un monitoreo más riguroso puede ser efectivo para reducir la corrupción y las ‘fugas’ en los dineros destinados a la educación. Un estudio en **Indonesia**, por ejemplo, muestra que un aumento en las auditorías para proyectos de infraestructura en las aldeas de ese país redujo considerablemente el gasto perdido por posibles actos de corrupción. Esta investigación mostró que aumentar la probabilidad de auditorías del 4% al 100% resultó en una reducción promedio de 8 puntos porcentuales en los costos, presumiblemente por no tener que incurrir en sobornos o sobreprecios [226].

Sin embargo, es crucial evitar que los mecanismos de monitoreo generen una ‘parálisis administrativa’, en la que las decisiones críticas se evitan por temor a sanciones [227]. Un estudio reciente en **Brasil** analizó el fenómeno del ‘apagón de las canetas’, un término que describe la inacción administrativa derivada del miedo a consecuencias legales o disciplinarias. El aumento en el escrutinio y el control por parte de órganos de supervisión, como los tribunales de cuentas, ha creado una cultura de inacción entre los gestores educativos, quienes temen posibles responsabilidades. El estudio examinó cómo estos controles han impactado la toma de decisiones en el sector público, especialmente en áreas esenciales como salud y educación. A través de entrevistas y encuestas realizadas a funcionarios en distintos niveles de gobierno, el estudio revela que el temor a la responsabilidad personal ha reducido la innovación, aumentado el agotamiento laboral y elevado la intención de dejar el empleo público. Los resultados muestran que, si bien la supervisión es esencial para la transparencia, un enfoque punitivo sin apoyo técnico adecuado crea un entorno burocrático que desalienta la toma de decisiones proactiva [228].

De manera similar, un estudio en la misma línea explica que este miedo desalienta a las personas a asumir cargos públicos [229, 230]. De acuerdo con este estudio, tras las elecciones, los líderes ejecutivos encuentran dificultades para cubrir posiciones debido a la percepción de que “no vale la pena” asumir cargos públicos por los altos riesgos asociados.

En nuestras entrevistas con diversos actores del sistema educativo en casi toda la región, escuchamos frecuentemente que el miedo a los órganos de control, como las “Contralorías” lleva a muchos funcionarios a ser extremadamente cautelosos. Esta cautela se traduce en una atención desmesurada a los detalles burocráticos y a la documentación minuciosa, lo cual, aunque garantiza el cumplimiento estricto de las normas, suele ralentizar los procesos y limitar la flexibilidad en la ejecución de los proyectos. El resultado es que se afecta la eficiencia en la implementación, ya que los gestores priorizan evitar errores que puedan desencadenar sanciones por sobre la agilidad y efectividad en la entrega de los resultados.



En nuestras entrevistas en toda la región, escuchamos frecuentemente que el miedo a los órganos de control lleva a muchos funcionarios a ser demasiado cautelosos. Por eso, es crucial evitar que los mecanismos de monitoreo generen una 'parálisis administrativa'.

Para superar el temor de los funcionarios públicos a una supervisión excesiva, algunos expertos han propuesto una serie de estrategias enfocadas en la capacitación y en la creación de un entorno colaborativo. Primero, recomiendan invertir en la formación de los gestores para que comprendan en profundidad las normativas y los procedimientos de control, permitiéndoles tomar decisiones informadas y seguras, sin temor a represalias. Además, sugieren que los órganos de control, como el Ministerio Público y los tribunales de cuentas, adopten una actitud orientadora y colaborativa, brindando apoyo en el uso de recursos y en la ejecución de proyectos en lugar de centrarse exclusivamente en la fiscalización y sanción. La clave está en establecer un canal de comunicación constante y abierto entre los gestores y los entes de control, basado en la confianza y el apoyo mutuo. De esta manera, los gestores pueden expresar sus preocupaciones y recibir retroalimentación clara y constructiva, lo cual permite un balance entre el control y la flexibilidad.

MONITOREO DE LA IMPLEMENTACIÓN

El monitoreo de la implementación se centra en observar qué sucede con los insumos y las iniciativas educativas una vez que llegan a las escuelas. Sin embargo, en América Latina y el Caribe (ALC), este tipo de supervisión suele quedar relegado ante el énfasis en los aspectos formales y administrativos.

En varios países de la región, los organismos fiscalizadores tienden a priorizar el control de la legalidad en el uso de los recursos, dejando de lado la evaluación de su efectividad. Como señala Mauricio Farías, ex Superintendente de Educación de Chile: "Lamentablemente, la Superintendencia de Educación se enfoca exclusivamente en la legalidad de las transferencias, sin considerar su impacto en el aula. No hay una preocupación real por la dimensión pedagógica", afirma. "Una vez que los recursos llegan a la escuela, no sabemos cómo se están utilizando para mejorar la enseñanza".

Una excepción interesante en la región es la Contraloría General de **Costa Rica**, que combina el monitoreo administrativo con la evaluación del uso efectivo de los recursos en el ámbito educativo. Recientemente, este organismo auditó la adquisición de computadores para estudiantes y detectó riesgos de subutilización. El informe de la Contraloría incluyó una revisión específica sobre el uso y aprovechamiento de los equipos tecnológicos, evaluando si efectivamente estaban siendo utilizados para cumplir el objetivo de mejorar la enseñanza.¹¹

Las inversiones en tecnologías son un buen ejemplo de cómo el monitoreo de la implementación resulta clave para evitar ineficiencias en el gasto. Desde mediados de la década de 2000, varios países de la región han invertido considerablemente en el programa “Una Laptop por Niño” (OLPC, por su sigla en inglés), cuyo objetivo es proporcionar computadoras portátiles de bajo costo a niños en países en desarrollo para mejorar su educación. Sin embargo, el aumento en el acceso a estas computadoras no se tradujo siempre en un mayor uso de éstas.

En **Perú** el programa OLPC se lanzó en 2008, pero un estudio mostró que, si bien el programa aumentó drásticamente el acceso a las computadoras, no tuvo el impacto esperado en el aprendizaje de los estudiantes [231]. Una de las razones que explican estos resultados es que las laptops no se utilizaban para actividades relacionadas con el aprendizaje, sino que se empleaban para tareas como procesamiento de textos, calculadoras, juegos, música, y grabación de sonido y video. Además, algunos docentes y padres limitaban el uso de estas laptops debido al temor de que serían responsables si los equipos se dañaban [232].

En **Brasil** este programa se implementó inicialmente en 2006, pero enfrentó años de retrasos en la entrega de las computadoras. Y un año después de que los equipos llegaran a las aulas, más del 40% de los docentes informaron que rara vez o nunca las usaban en las actividades de clase [233, 234].

En los últimos años la llamada ‘ciencia de la implementación’ ha ganado adeptos. Ésta analiza cómo las intervenciones que han sido probadas en entornos controlados se comportan cuando son adoptadas a contextos reales. En el ámbito educativo, esta línea de investigación ha constatado que muchos proyectos que demostraron ser efectivos en su fase piloto no lograron replicar el mismo nivel de éxito cuando fueron implementados a gran escala [235-237]. En otras palabras, incluso si un programa como OLPC ha tenido éxito en un conjunto de escuelas, no se puede asumir que esta experiencia será replicable a nivel nacional, ya que cada escuela enfrenta un contexto distinto y no todas podrán aprovechar los equipos con el mismo nivel de éxito. Las diferencias culturales, económicas e incluso políticas entre las escuelas en distintos contextos pueden ser determinantes para que los mismos programas o políticas se manifiesten de manera muy distinta [238].

Nuestra experiencia en la región muestra que los encargados de políticas educativas tienden a centrarse demasiado en su diseño, sin monitorear suficientemente lo que realmente ocurre dentro de las escuelas. Pocos gestores y responsables de las políticas de educación se hacen esta pregunta: ¿Se están implementando efectivamente las políticas educativas y se usan los insumos escolares de manera efectiva?

11. Ver informe en <https://www.elpais.cr/wp-content/uploads/2025/03/DFOE-DEC-ORD-00001-2025-06911-2025.pdf>

Desde luego, esta situación no es exclusiva de ALC. Diversos estudios documentan la falta de monitoreo en la implementación, incluso en países desarrollados [239]. Como señaló Frederick M. Hess, director de políticas en el American Enterprise Institute [240], muchos gestores de políticas públicas “se pierden la mitad de la reforma educativa” al centrarse únicamente en redactar leyes y regulaciones, sin monitorear cómo las políticas diseñadas desde arriba se implementan en las escuelas y cómo funcionan en diferentes contextos.

La alta rotación de ministros de Educación es un factor que agrava esta situación en ALC. Entre 2019 y 2024, por ejemplo, **Ecuador** tuvo cinco ministros, **Colombia** cuatro, **Brasil** cinco, **Bolivia** seis y **Perú** doce ministros de Educación. El problema es que muchas veces cada nuevo ministro llega con su propia agenda. Esto lleva a que prioricen el lanzamiento de iniciativas nuevas, en lugar de supervisar cómo las que están en funcionamiento se implementan en las escuelas y su impacto real en el proceso educativo.

Dado que existen muchos factores que influyen en la implementación de políticas y éstos se desenvuelven a lo largo de un proceso, es fundamental que el monitoreo sea una actividad constante. La regularidad es clave para comprender cómo evolucionan las políticas a lo largo del tiempo. Además, es crucial profundizar en la comprensión de los obstáculos y los factores que potencian la implementación, especialmente los elementos contextuales que ocurren dentro y alrededor de la escuela. Esto sólo es posible a través de un monitoreo cualitativo que permita a los formuladores de políticas comprometerse a visitar las escuelas y entender a fondo lo que realmente sucede en terreno.

Con todo, algunos ejemplos destacados de monitoreo de la implementación se encuentran en los programas de alimentación escolar. En **Brasil**, tanto en la ciudad de São Paulo como en el estado de Paraná, existen sistemas digitales de monitoreo en los que los directores de escuela registran el estado y el consumo de alimentos en sus establecimientos. Este tipo de supervisión es útil tanto para la logística –por ejemplo, para determinar cuándo es necesario adquirir más insumos–, como para optimizar la toma de decisiones, identificando qué alimentos son más consumidos y cuáles generan mayor desperdicio. Esto permite ajustar el menú y las compras de manera más eficiente.

En ambos sistemas educativos de ese país también se realizan visitas regulares a las escuelas por parte de especialistas que orientan sobre el mejor uso de las comidas escolares. En São Paulo, por ejemplo, un equipo de nutricionistas visita las escuelas todos los meses para supervisar el servicio de alimentación. En estas visitas, los nutricionistas brindan orientación y capacitación, verifican la higiene y la manipulación de los alimentos, revisan los menús y proporcionan sugerencias para mejorar el consumo por parte de los estudiantes.

Por otro lado, en **Guyana**, donde los recursos para alimentación se transfieren directamente a las escuelas, no se monitorea el consumo de alimentos dentro de los colegios. Aunque el monto transferido a cada establecimiento se puede rastrear mediante registros de estas transferencias financieras (monitoreo administrativo), no existe un mecanismo para supervisar la implementación del programa de alimentación, como el número real de comidas servidas, la calidad de los alimentos y el consumo efectivo, entre otros aspectos.

Otro ejemplo de monitoreo de la implementación en la región son las llamadas auditorías educativas, que buscan dar seguimiento a los métodos pedagógicos y de gestión dentro de las escuelas, con el fin de retroalimentarlas y promover mejoras en dichos procesos [241]. Hasta 2020, en **Ecuador**, el Ministerio de Educación realizaba auditorías educativas para monitorear periódicamente el cumplimiento de los estándares de calidad en las instituciones. Este proceso se basaba en un manual con una rúbrica de evaluación que medía la situación de las escuelas en cinco componentes: gestión administrativa, gestión pedagógica, servicios educativos, sistema de gestión de riesgos laborales y convivencia escolar. Las auditorías incluían visitas presenciales a instituciones seleccionadas de manera aleatoria. Además, la cantidad de auditorías dependía de la disponibilidad de recursos, ya que los costos de viáticos y transporte limitaban la supervisión en territorios alejados. Actualmente, las auditorías priorizan la revisión de permisos de funcionamiento y otros aspectos administrativos, dejando de lado una supervisión integral del desempeño escolar.

En **Chile** el responsable de las auditorías educativas es la Agencia de Calidad de la Educación, un organismo público autónomo que no depende del Ministerio de Educación. Estas auditorías incluyen visitas de equipos multidisciplinarios que observan los procesos educativos en el aula y la gestión administrativa de la escuela, con el objetivo de identificar fortalezas y áreas de mejora. La información que recopilan se utiliza para brindar una retroalimentación a la comunidad educativa y orientarla en la implementación de mejoras en la gestión institucional y pedagógica.

En **Colombia** el responsable de la supervisión y auditorías es el Ministerio de Educación, apoyado por empresas externas. Estas auditorías incluyen supervisar el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el plan de estudios y los estándares de competencias, entre otros elementos. En este proceso se recopila información detallada sobre matrícula, personal y la calidad de los servicios educativos de las escuelas, con el fin de evaluar su eficiencia y calidad [241].

En el estado de **São Paulo** también existen supervisores educativos que visitan las escuelas para monitorear de cerca varios aspectos administrativos y pedagógicos en las escuelas. Estos supervisores elaboran informes de visita que se envían a la dirección de enseñanza y que pueden dar lugar a acciones disciplinarias, incluida la destitución en casos graves. Estas auditorías educativas son un monitoreo clave para que los sistemas educativos tengan un mejor conocimiento de cómo se utilizan los insumos en terreno y cómo se aplican las políticas dentro las escuelas.

Sin embargo, existen desafíos. Primero, monitorear escuelas implica una alta carga de trabajo y es importante seleccionar de manera adecuada qué escuelas inspeccionar, ya que es difícil cubrirlas todas. En São Paulo, por ejemplo, existe discrecionalidad a la hora de elegir qué escuelas se inspeccionan, lo cual puede llevar a que éstas no sean necesariamente representativas de todo el sistema escolar de esa región. Además, los supervisores deben estar bien capacitados en temas de gestión y pedagogía para realizar un monitoreo adecuado. Finalmente, es importante una comunicación adecuada sobre este tipo de visitas, ya que pueden generar en la comunidad escolar temor a represalias. En **Ecuador**, por ejemplo, se ha reportado que algunas escuelas perciben las visitas con desconfianza debido a los criterios de evaluación utilizados.

MONITOREO DE LOS RESULTADOS

Los sistemas educativos persiguen un conjunto de objetivos simultáneos, como mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, fortalecer las habilidades pedagógicas de los docentes y brindar apoyo adecuado a quienes más lo necesitan. Dado que los recursos financieros son limitados, es crucial monitorear los resultados de las inversiones educativas para evaluar si están cumpliendo con los objetivos propuestos. Esta supervisión permite validar o ajustar las políticas públicas, garantizando que sean más efectivas y eficientes.

Un primer paso para evaluar los resultados es medirlos de manera efectiva. Para ello es fundamental identificar los indicadores adecuados y recopilar datos relevantes que permitan un análisis exhaustivo [242]. Estos datos no sólo deben incluir los resultados propiamente dichos, como la asistencia escolar, el nivel de aprendizajes y el desarrollo de habilidades, sino también los factores que influyen en estos resultados, como las características socioeconómicas de las familias de los estudiantes y los perfiles de los docentes. Además de identificar estos indicadores, es importante definir con precisión la población objetivo y la frecuencia con la que deben medirse.

En los últimos años la región ha logrado avances significativos en la medición de los resultados escolares. Todos los países cuentan con algunos datos administrativos que permiten monitorear indicadores clave relacionados con las trayectorias escolares de los alumnos, incluyendo tasas de matrícula, deserción y progresión de grados. Sin embargo, la calidad de estos datos varía de manera considerable, dependiendo de la solidez y eficacia de los sistemas de información. En cuanto a la medición de los aprendizajes, la región también ha experimentado progresos notables, con una gran proporción de países participando en evaluaciones de desempeño estudiantil a nivel internacional, regional y nacional.

En el ámbito internacional, la prueba PISA es la evaluación más utilizada en la región. Desde su primera edición en 2000, la participación ha aumentado significativamente, con 14 países de la región participando en PISA 2022 [243]. En cuanto a las evaluaciones regionales, el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), coordinado por la UNESCO, es la principal evaluación educativa para los países de habla hispana y portuguesa en la región. En su edición de 2019, participaron 15 países del continente [243].

En ALC se efectúan una serie de pruebas según el nivel educativo. Un estudio del BID revela que, en el nivel primario, 11 de los 18 países de la región aplicaron al menos una prueba entre 2021 y 2023 [243]. Sin embargo, en **Bolivia** y **Venezuela** la última evaluación a gran escala para la educación primaria se llevó a cabo hace más de 20 años, mientras que en **Nicaragua** y **El Salvador** han transcurrido más de ocho años sin implementar este tipo de pruebas.

Incluso en los casos de países que realizan estas evaluaciones, los resultados no siempre se publican, lo que representa un desafío para la transparencia. En **Argentina**, por ejemplo, la publicación de los resultados educativos está limitada por una ley que establece que los resultados de las evaluaciones educativas “no pueden ser utilizados para establecer rankings entre jurisdicciones, instituciones educativas ni entre estudiantes”. Si bien esta disposición busca evitar la competencia desleal y la

estigmatización, en la práctica se ha convertido en un obstáculo para la publicación de datos escolares y su uso por parte de las comunidades y de los encargados de políticas públicas.

Durante nuestras entrevistas con especialistas en **Argentina**, un funcionario provincial relató cómo intentó promover la publicación de datos educativos en su jurisdicción para mejorar la gestión escolar, pero se encontró con una fuerte resistencia política. “Estuve tres semanas peleando con el gobernador para que me dejara publicar los resultados de un censo de fluidez lectora”, contó, señalando que los datos eran alarmantes y que, sin transparencia, no se podía impulsar mejoras.

A pesar del progreso en las evaluaciones de desempeño, en los últimos años se han observado cambios importantes en cuanto a la cobertura y los niveles educativos evaluados. Algunos países que antes aplicaban pruebas censales a nivel de primaria pasaron a realizar evaluaciones muestrales tras la pandemia, como es el caso de **Colombia** y **Paraguay**. En **Argentina**, las evaluaciones en primaria se realizaban para el tercero y sexto grado, pero actualmente sólo se mide el sexto. En **Chile** las pruebas que antes se realizaban en segundo y sexto grado de primaria se discontinuaron. En este nivel, sólo los niveles de cuarto y octavo se mantuvieron. En la educación secundaria, **Perú** también transformó su evaluación de censal a muestral, y en **Ecuador** se redujeron los grados evaluados, pasando de aplicar pruebas en décimo grado de secundaria y tercero de media a hacerlo sólo en décimo. Asimismo, en **El Salvador**, **Guatemala** y **México**, el número de grados evaluados disminuyó, limitándose únicamente al último grado del ciclo escolar.

¿A qué se debe esta reducción en las mediciones? El factor económico desempeña un papel crucial en estos cambios. Muchos países de ALC han enfrentado crisis fiscales, lo que ha obligado al sector educativo a competir intensamente con otros sectores prioritarios, como la salud y la seguridad pública. Los sistemas educativos han tenido que ajustar sus prioridades, y las evaluaciones no han sido inmunes a los recortes presupuestarios. Dado que la mayoría de las evaluaciones se financia a través de la billetera estatal, éstas se vuelven vulnerables a las fluctuaciones de los ciclos económicos y fiscales [243].

Dada la escasez de recursos, muchos países prefieren priorizar intervenciones directas por sobre la medición de resultados. Un ejemplo de esto es el cierre del programa Semáforo Escuela en **Perú**, una herramienta diseñada para monitorear y evaluar el servicio educativo. En marzo de 2022, el entonces ministro de Educación, Rosendo Serna, justificó esta decisión afirmando: “En el marco de utilizar adecuadamente los recursos, estamos planteando cerrar Semáforo Escuela y dedicar ese presupuesto para mejorar las instituciones educativas” [244].

Prescindir de herramientas de monitoreo debilita la gestión educativa. Este programa peruano permitía detectar en tiempo real problemas críticos, como la falta de materiales o la ausencia de docentes. Sin datos precisos, las decisiones pueden volverse más reactivas y menos efectivas. Para que el monitoreo de resultados sea efectivo, aun en medio de las actuales restricciones de financiamiento, las evaluaciones deben priorizar métodos rigurosos que midan los efectos de las intervenciones y complementarse con análisis sobre los mecanismos subyacentes que expliquen dichos resultados.

Un ejemplo de ello son las evaluaciones que se han realizado sobre la implementación de las jornadas escolares extendidas en la región. Desde los años 90, muchos países han reformado sus sistemas escolares para aumentar la duración de la jornada [245, 246]. Y varias evaluaciones indican que estas reformas han sido exitosas. Por ejemplo, en **Chile**, un estudio encontró que la ampliación de la jornada escolar tuvo efectos positivos en el rendimiento académico de los estudiantes, atribuibles principalmente al incremento en el tiempo de instrucción [247]. De manera similar, una investigación en **Colombia** identificó que los niños que asistieron a jornadas completas, que se son de seis a siete horas por día, lograron mejores niveles de aprendizaje en comparación con aquellos que asistieron a jornadas de medio día [248].

Una evaluación del programa 'Mais Educação' de **Brasil**, iniciado en 2008, arrojó que la ampliación de la jornada redujo de manera significativa las tasas de deserción escolar [249]. Y una investigación sobre el programa de jornada extendida implementado por el estado de Pernambuco –que aumentó las horas de matemáticas y lenguaje en un 50% y 20%, respectivamente– mostró un aumento en el rendimiento académico de los estudiantes en ambas áreas [250].

Estos resultados han contribuido a un creciente interés en la región por invertir en jornadas extendidas. Aunque este tipo de programas implica mayores costos, los hallazgos sugieren que pueden ser una inversión efectiva para mejorar los resultados educativos [251].

A pesar de la importancia de realizar evaluaciones de las políticas educativas, son pocos los países, no sólo en ALC sino también a nivel global, que cuentan con una política sistemática de evaluar el desempeño de sus inversiones en educación. Muchos países de la OCDE han integrado consideraciones estratégicas en sus procedimientos presupuestarios mediante marcos regulatorios que vinculan las decisiones de gasto con prioridades educativas. Sin embargo, la evaluación posterior sobre el impacto de estas inversiones y el uso de esos resultados para validar o ajustar las políticas sigue siendo poco frecuente. Un informe publicado por esa organización en 2022 revela que sólo cuatro de los 15 países estudiados utilizaron efectivamente los resultados de las evaluaciones de impacto para orientar sus futuras decisiones educativas.

La comunidad flamenca de **Bélgica** ofrece un ejemplo destacado de cómo vincular los mecanismos de financiamiento escolar con evaluaciones. En su Decreto sobre Igualdad de Oportunidades Educativas de 2002 asigna financiamiento adicional a escuelas secundarias con un alto porcentaje de estudiantes en situación de desventaja socioeconómica. Estos recursos buscan compensar desigualdades y mejorar las oportunidades de aprendizaje para los estudiantes con mayores dificultades. El financiamiento sigue un ciclo de tres años que incluye planificación, evaluación e inspección. En el primer año, las escuelas diseñan un plan estratégico para utilizar los fondos de manera efectiva, priorizando intervenciones dirigidas a las necesidades específicas de sus estudiantes. En el segundo año, se lleva a cabo una evaluación para medir la eficacia de las estrategias implementadas y su impacto en el aprendizaje. Finalmente, en el tercer año, una inspección externa verifica el cumplimiento del plan y la calidad de las intervenciones, garantizando un monitoreo riguroso del programa.

Otro caso destacado es el de **Estados Unidos**, donde muchos subsidios federales para programas educativos se asignan tomando en cuenta la evidencia disponible sobre su eficacia [12, 252]. Los

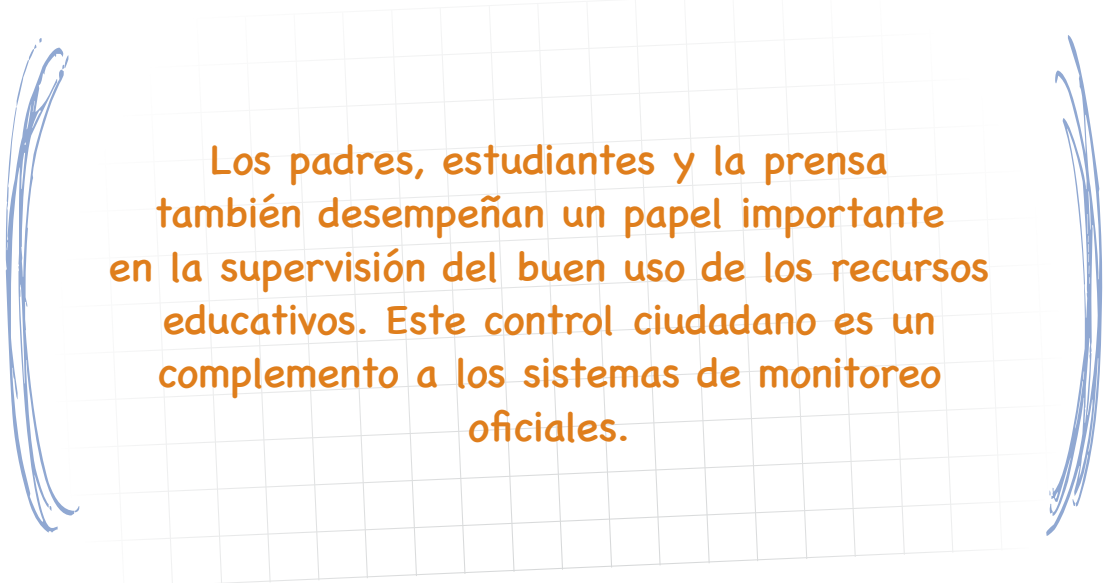
programas que no han sido evaluados o que cuentan con poca evidencia de respaldo reciben un financiamiento menor, mientras que aquellos con una base sólida de evidencia que respalde su efectividad reciben más recursos.

Otro aspecto importante del monitoreo de resultados es realizar evaluaciones que no sólo consideren los efectos generados por las inversiones, sino también sus costos. Los análisis económicos en educación abarcan diversos métodos, como el análisis de costo-efectividad y el análisis de costo-beneficio, pero en esencia todos buscan cuantificar la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos, con el fin de optimizar la asignación de fondos [253].

Sin embargo, estos análisis suelen ser complejos y presentan limitaciones. Por ejemplo, es difícil estimar todos los potenciales beneficios de la educación, ya que muchos son intangibles, como la cohesión social, o se manifiestan a largo plazo, como una mayor empleabilidad. Además, para llevar a cabo un análisis efectivo de costos es indispensable contar con datos de alta calidad, los cuales no siempre están disponibles.

A pesar de estas dificultades, este tipo de evaluación es un importante complemento en la planificación de los recursos educativos, ayudando a los responsables a comprender mejor los costos, los beneficios y los posibles efectos asociados con propuestas específicas [254].

Para un cruce efectivo entre costos y calidad, es esencial promover la integración entre los diferentes tipos de monitoreo. Por ejemplo, en **Chile**, el monitoreo de resultados está a cargo de la Agencia de Calidad de la Educación, mientras que el monitoreo administrativo es responsabilidad de la Superintendencia de Educación. Pero esta separación puede derivar en ineficiencias. Un ejemplo de ello es el caso relatado al inicio de este capítulo: los auditores de la Superintendencia pueden verificar si las computadoras están presentes en las escuelas, pero no están autorizados para constatar si éstas se están usando. Este caso demuestra cómo la separación entre la dimensión de



Los padres, estudiantes y la prensa también desempeñan un papel importante en la supervisión del buen uso de los recursos educativos. Este control ciudadano es un complemento a los sistemas de monitoreo oficiales.

costos y la dimensión de impacto obstaculiza una evaluación integral del valor generado por las inversiones educativas.

Un caso interesante que aborda este desafío es el de los **Países Bajos**, donde se promovió una mayor coordinación entre las diferentes unidades responsables de los distintos tipos de monitoreo. La llamada *Inspectorate* supervisa tanto la calidad de la educación como su cumplimiento con las normativas legales y financieras. Durante un tiempo, las inspecciones financieras y pedagógico-didácticas se realizaban por separado, gestionadas por dos unidades distintas de la *Inspectorate*. Posteriormente, se realizó una reorganización interna para integrar ambas líneas de inspección. Esta integración respondió en parte al creciente reconocimiento de los vínculos fundamentales que existen entre la calidad de la gestión financiera y la calidad educativa [255].

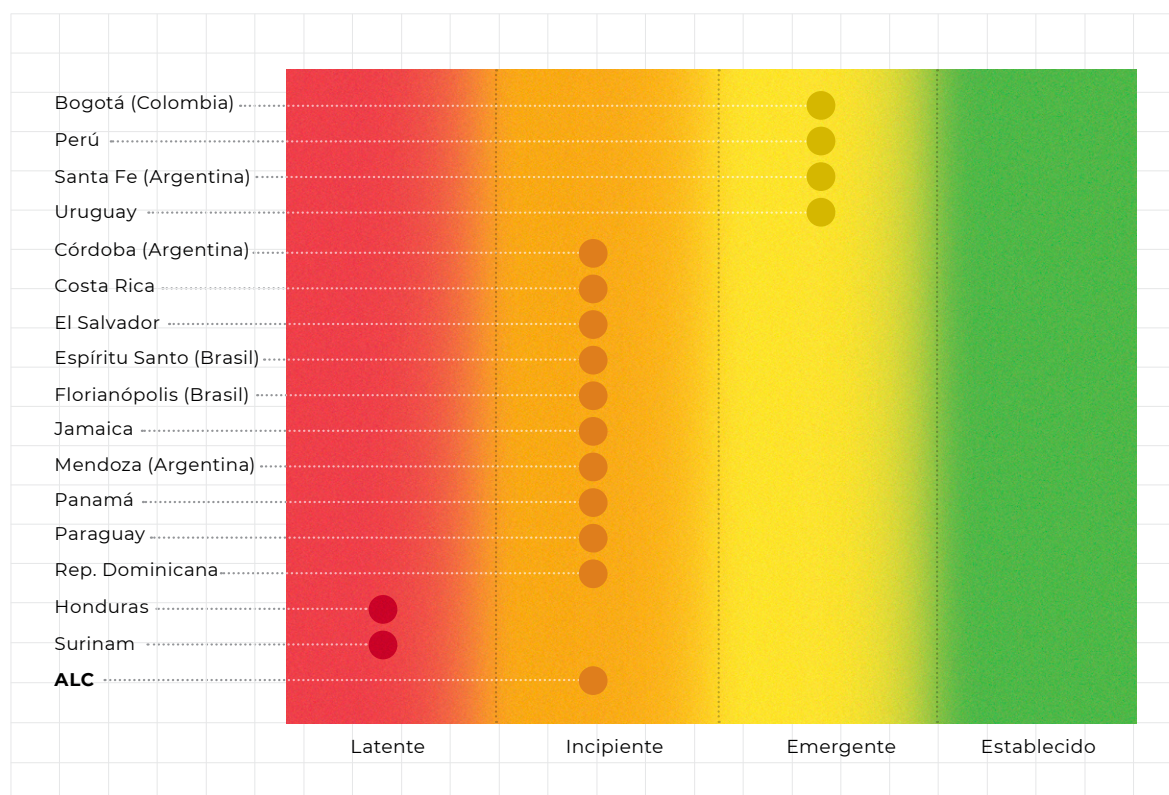
Fomentar la transparencia y el acceso a la información

Los procesos de monitoreo vistos hasta ahora involucran a las autoridades centrales o locales, así como a las propias escuelas. Sin embargo, los padres, estudiantes y la prensa también desempeñan un papel importante en la supervisión del buen uso de los recursos educativos. Este tipo de control ciudadano es un complemento a los sistemas de monitoreo oficiales, y se basa en el hecho de que la comunidad escolar está en una posición privilegiada para identificar con mayor nitidez el buen uso, y también cualquier mal uso, de los recursos destinados a la educación.

Para lograr una rendición de cuentas efectiva 'desde abajo', la transparencia es esencial. Esto requiere de una divulgación completa y accesible de la información relevante, la que no sólo se limite a los datos administrativos sobre presupuestos, transferencias y ejecución, sino que también incluya aspectos como la implementación y los resultados obtenidos. Este enfoque facilita la elaboración de estudios técnicos por parte de especialistas y de la prensa, lo que contribuye a una mayor comprensión y rendición de cuentas. Es decir, no basta con publicar los datos, sino que hay que comunicar de manera clara para que la sociedad pueda comprender y acompañar mejor los procesos de financiamiento escolar.

Varios estudios demuestran que un aumento en la transparencia es clave para asegurar que los fondos destinados a la educación efectivamente lleguen a las aulas y, en consecuencia, mejoren los resultados de aprendizaje. En **Uganda**, por ejemplo, se promovió el monitoreo comunitario del uso de recursos mediante una mayor la transparencia presupuestaria. En los años 90 las escuelas de ese país recibían sólo el 20% de las transferencias del gobierno central destinadas a educación, mientras que el 80% se perdía a lo largo de la cadena de los distintos estamentos de gobierno. Para abordar el problema, el gobierno publicó los datos sobre las subvenciones a las escuelas en los grandes periódicos nacionales. Una investigación reveló que la proximidad de los colegios a los puntos de venta de los periódicos estaba positivamente correlacionada con el conocimiento de los directores de escuela sobre el programa de subvenciones nacionales, y con una reducción en el desvío de fondos [256]. Otros estudios mostraron que las escuelas ubicadas en áreas con mayor acceso a la prensa experimentaron un impacto positivo en la matrícula escolar y en el desempeño de los estudiantes [257, 258].

Figura 4.1: Nivel de desarrollo global de SIGED por sistema educativo, países o localidades seleccionados de ALC



Fuente: Figura extraída de Arias y otros [141].

Nota: Dentro de una misma categoría, los países se presentan ordenados por orden alfabético.

El programa Textbook Count 1-2-3 de **Filipinas** se implementó para enfrentar la corrupción en la provisión de materiales de aprendizaje, entre ellos el problema recurrente de que los libros de texto no llegaban a las escuelas [259]. A partir de 2003, esta iniciativa publicó cronogramas detallados de las entregas de libros en cada provincia, los que se difundieron ampliamente por la prensa y se comentaron en reuniones con docentes, funcionarios gubernamentales y representantes de diversas ONGs. Si bien este programa no ha sido evaluado de manera sistemática, un estudio presenta evidencia sobre una reducción significativa en los desvíos de libros. En 2005 todos los libros de texto impresos fueron entregados, en comparación con un 40% de pérdidas estimadas en 2001 [259].

La transparencia y el monitoreo no sólo tienen como objetivo revelar casos de corrupción o desvío de fondos, sino también identificar ineficiencias generales en el financiamiento escolar. La ley *Every Student Succeeds Act* (ESSA), promulgada en **Estados Unidos** en 2015, exige que los distritos escolares informen sobre el gasto por alumno a nivel de escuela. Al requerir datos desglosados sobre el gasto educativo, ESSA busca revelar las disparidades en la asignación de recursos que pueden

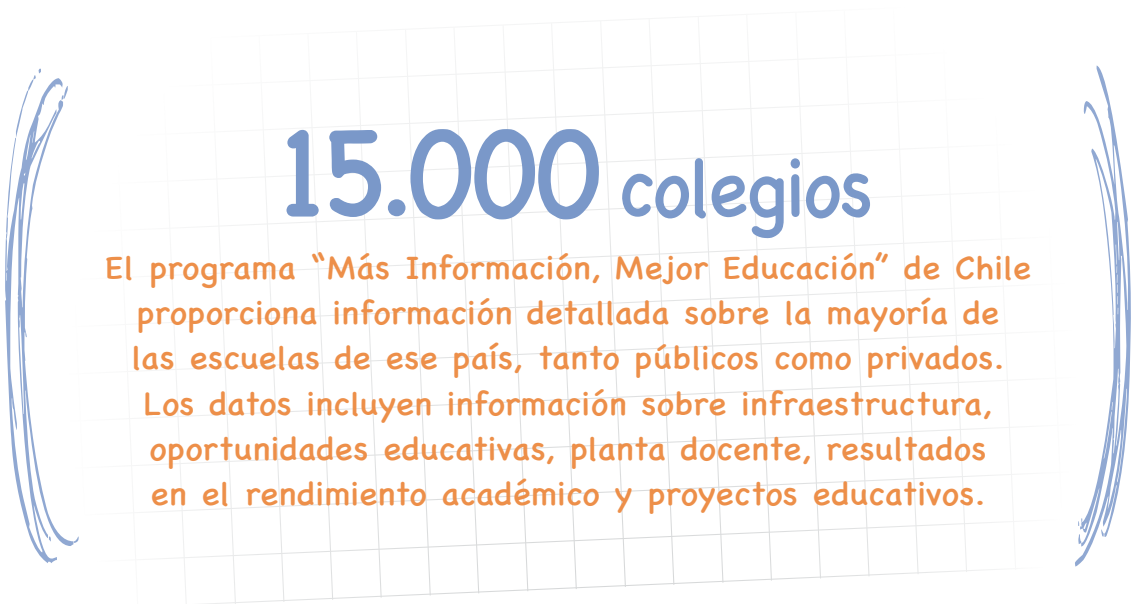
existir incluso dentro de un mismo distrito. Esta información permite tanto a los gobiernos como al público en general identificar ineficiencias –como escuelas con altos niveles de gasto, pero bajos resultados– así como casos de financiamiento insuficiente en escuelas que necesitan mayor inversión.

En nuestra región, **Brasil** es un caso exitoso de transparencia de los datos del financiamiento escolar. A través del Portal de Transparencia, ese país proporciona información detallada sobre el presupuesto y las transferencias de recursos destinados a la educación. Además, publica datos desagregados de varios resultados educativos, como matrícula y puntajes de pruebas estandarizadas, los cuales están disponibles en el sitio web del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) [260]. Sin embargo, la calidad y disponibilidad de la información a nivel municipal y estatal varía significativamente. Para abordar estas disparidades, en 2024 Brasil promulgó la Ley 15.001/24, que establece requisitos mínimos de transparencia pública y control social en el ámbito educativo para todas las autoridades. Esta normativa obliga a publicar información detallada sobre diversos aspectos educativos, incluyendo el número de plazas disponibles y ocupadas en las escuelas públicas, las listas de espera, becas y ayudas concedidas, estadísticas de rendimiento escolar, la ejecución financiera de los programas educativos, además de las pautas y actas de las reuniones del Consejo Nacional de Educación y de los consejos educativos estatales y del distrito federal respectivo.

Chile también tiene una sólida política de transparencia para la información pública. Desde 2009, la llamada Ley de Transparencia garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública. Una de sus fortalezas es que todos los organismos públicos deben tener un portal de transparencia activo que entrega datos sobre remuneraciones y perfil profesional de los funcionarios públicos, entre otros aspectos. Además, estos portales ofrecen la posibilidad de solicitar información adicional si ésta no está disponible públicamente y, en caso de que la solicitud sea denegada, la ley contempla un proceso formal de reclamación o apelación, fortaleciendo el compromiso con la transparencia y el acceso a la información.

El Ministerio de Educación chileno ha implementado varias iniciativas para promover la transparencia y el acceso a datos relevantes. Una de ellas es el programa “Más Información, Mejor Educación” (MIME), que proporciona información detallada sobre más de 15.000 establecimientos educacionales del país, tanto públicos como privados. Los datos incluyen información sobre infraestructura, oportunidades educativas, planta docente, resultados en el rendimiento académico y proyectos educativos. Asimismo, la Superintendencia de Educación dispone de una plataforma de datos abiertos, que ofrece a la comunidad educativa y al público general acceso a un repositorio de datos y estadísticas sobre sus procesos de monitoreo, como denuncias, mediaciones y procesos administrativos sancionatorios, entre otros.

Paraguay también cuenta con portales de transparencia, como el “MapaInversiones Paraguay en Resultados”, que reporta los gastos de inversión social del país, entre ellos los de educación. Sin embargo, esta herramienta presenta bajos niveles de desagregación. Perú tiene el Portal de Transparencia Estándar, que incluye datos presupuestarios desagregados hasta el nivel del organismo responsable del gasto como las UGEL.



15.000 colegios

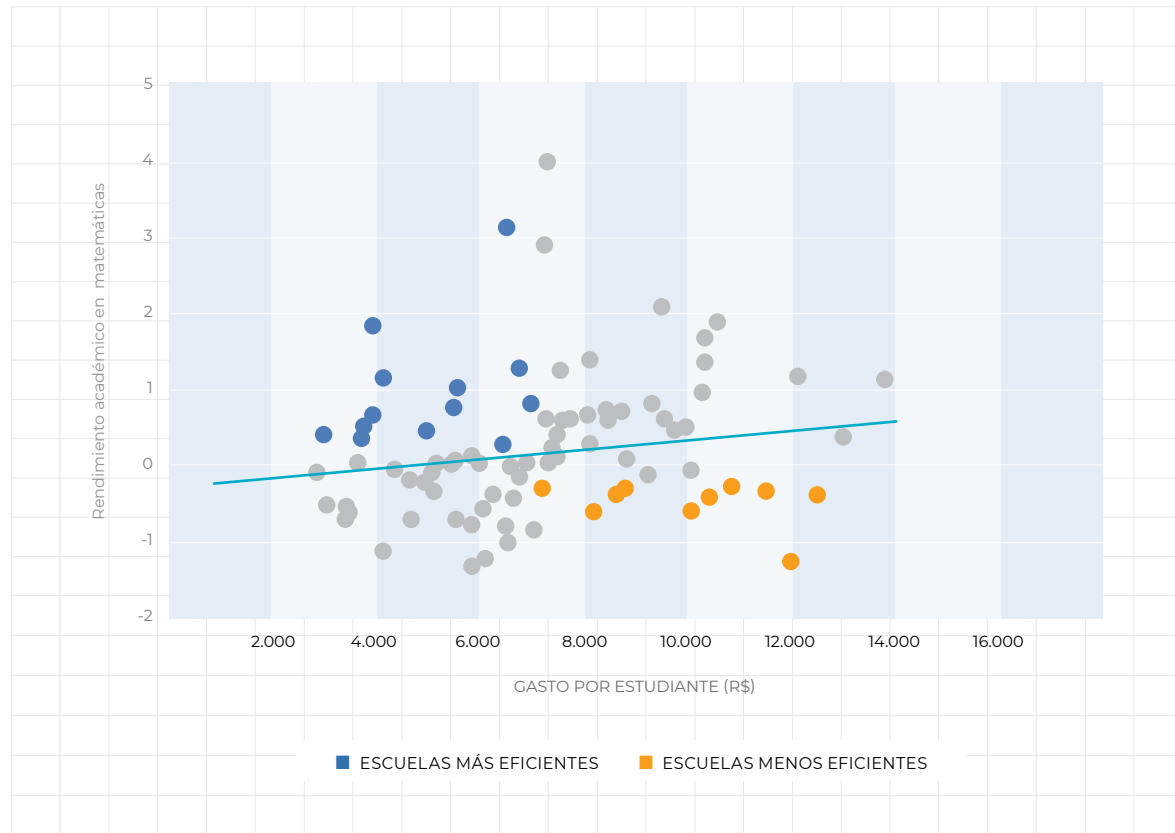
El programa “Más Información, Mejor Educación” de Chile proporciona información detallada sobre la mayoría de las escuelas de ese país, tanto públicos como privados. Los datos incluyen información sobre infraestructura, oportunidades educativas, planta docente, resultados en el rendimiento académico y proyectos educativos.

La importancia de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED)

Contar con un buen SIGED es una condición casi indispensable para cualquier tipo de monitoreo que pretenda ser eficaz y contribuir a una mejora continua del sistema escolar. En esencia, el SIGED es un conjunto de procesos de gestión educativa diseñados para registrar, utilizar, generar y difundir información estratégica en línea de manera integral. Para un monitoreo efectivo no basta con tener un SIGED, sino que es crucial contar con un buen SIGED. Una de las características clave de un buen SIGED es su digitalización, lo que agiliza y automatiza los procesos administrativos, reduciendo la carga de trabajo manual y los errores.

Una parte importante del monitoreo en la región, no obstante, aún se realiza en papel, como es el caso de **Paraguay**. En ese país las escuelas deben presentar informes detallados sobre el uso de los fondos destinados a operaciones y mantenimiento, los cuales son revisados tanto por el Ministerio de Educación como por la Contraloría General. Pero este proceso es en gran medida manual y se basa en documentación en papel, lo que limita la eficiencia del monitoreo.

Otro rasgo clave de un buen SIGED es que la información esté organizada y reportada de manera estandarizada con el fin de facilitar análisis posteriores. Esto es especialmente importante cuando las transferencias de recursos y su ejecución pasan por diferentes niveles gubernamentales. Otro aspecto fundamental es que sea un sistema integrado. La vinculación de datos provenientes de distintos procesos educativos permite realizar análisis más amplios y obtener una visión más completa del sistema escolar. Por ejemplo, en el caso del financiamiento se podrían relacionar los gastos a nivel de escuela con la matrícula, con el fin de calcular el costo por alumno.

Figura 4.2: Análisis entre gastos y resultados en escuelas del estado de Pernambuco, Brasil

Fuente: Figura extraída de Elacqua y otros [251].

Un estudio realizado en el estado de Pernambuco, **Brasil**, evidencia la utilidad de este tipo de análisis [251]. En éste se compararon los gastos por escuela con sus resultados en evaluaciones educativas (**Figura 4.2**), destacando la identificación de escuelas con altos gastos, pero bajos resultados –o sea, menos eficientes– con otras de menores gastos, pero mejores resultados, es decir, más eficientes.

Este análisis fue posible gracias al Sistema de Costos de Pernambuco (SICPE), una herramienta de gestión presupuestaria que centraliza los reportes de gastos de los establecimientos educativos en una base única e integrada. El SICPE ha permitido mejoras significativas en la gestión, el seguimiento y la transparencia del gasto escolar. Al estar integrado con el sistema de información educativa, facilita la identificación de desigualdades en la distribución de recursos, optimiza el monitoreo del gasto y permite evaluar con mayor precisión el impacto de las políticas educativas en cada institución.

Más allá de su valor para la rendición de cuentas, este tipo de análisis abre una valiosa oportunidad para desarrollar estudios de caso que permitan comprender por qué algunas escuelas logran mejores resultados de lo esperado y por qué otras, a pesar de contar con mayores recursos, no alcanzan los niveles de desempeño proyectados.

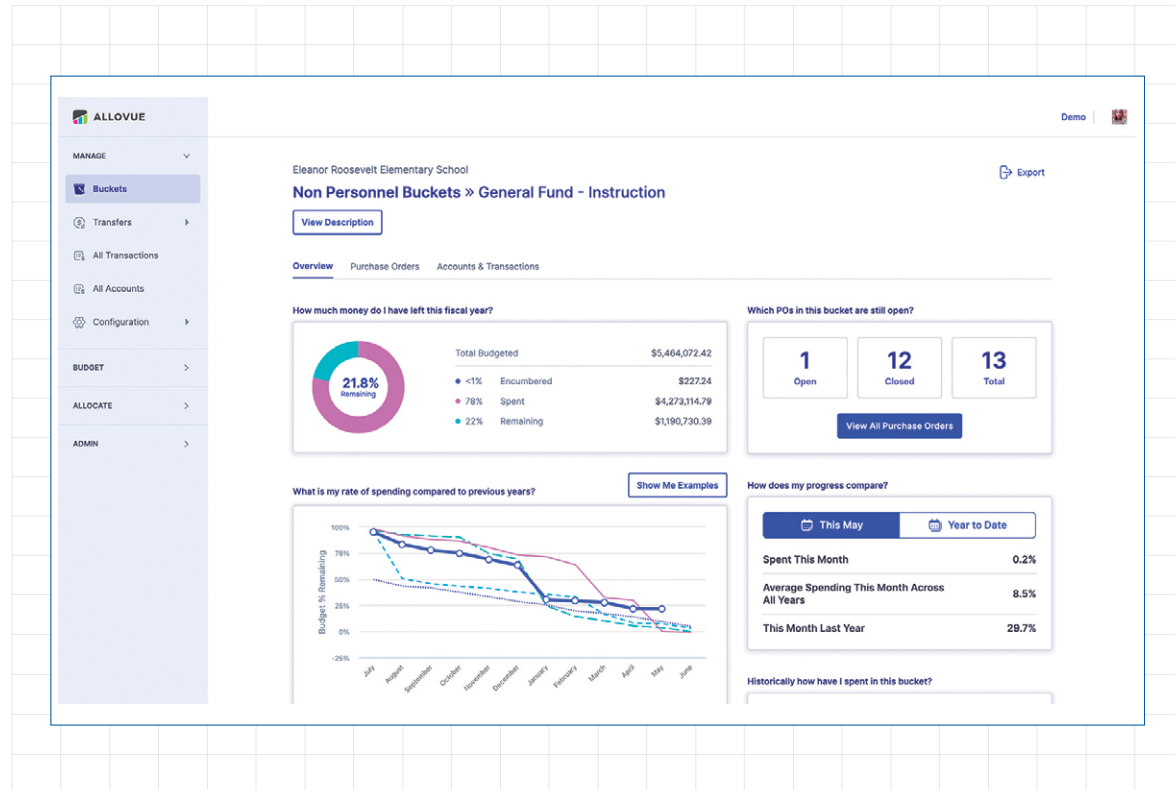
Por desgracia, muchos países de la región no cuentan con un SIGED bien desarrollado (**Figura 4.2**). De los 16 sistemas educativos analizados en un estudio del BID [141], la mayoría se encuentra en un nivel incipiente, lo que significa que sólo cumplen de manera parcial con las funciones esperadas. Sólo cuatro sistemas educativos –**Perú, Uruguay, Bogotá y Santa Fe, Argentina**– han logrado avances importantes en el desarrollo de sus SIGED, llegando al nivel “emergente”. Estos sistemas presentan una mayor cobertura, un mejor grado de planificación y una visión más clara sobre el rol de la tecnología en la gestión educativa. Sin embargo, aún enfrentan desafíos para lograr una transformación digital completa que les permita aprovechar plenamente el potencial de la tecnología y avanzar al nivel “establecido”, el cual no ha sido alcanzado por ningún sistema de monitoreo escolar en ALC.

A pesar de que los SIGED de la región presentan debilidades, existen ejemplos de sistemas que han contribuido a mejorar el monitoreo del financiamiento educativo. Además del SICPE en Pernambuco, **República Dominicana** también cuenta con una plataforma digital para el seguimiento de las transferencias financieras y la asignación de recursos a nivel escolar. Se trata del Sistema de Gestión Escolar de la República Dominicana (SIGERD), donde las escuelas registran en esta base de datos sus transacciones diarias y el uso de los recursos. Los datos almacenados en el SIGERD están disponibles para todas las escuelas, distritos y oficinas regionales, lo que facilita auditorías regulares y controles más rigurosos sobre el uso de los fondos públicos.

El Ministerio de Educación y Juventud de **Jamaica** también está realizando una transformación digital en la gestión del financiamiento escolar. Tradicionalmente, las escuelas de ese país gestionaban sus finanzas de forma independiente, utilizando cuentas bancarias privadas y registros manuales. En los últimos años, el gobierno central ha hecho esfuerzos para digitalizar la gestión financiera a nivel escolar mediante la implementación de nuevas prácticas y plataformas que buscan mejorar tanto la eficiencia como la transparencia en el gasto educativo. Un componente clave de esta iniciativa fue un programa piloto que se lanzó en 2021 en 51 escuelas de ese país, con el apoyo del BID, para implementar una plataforma de visualización y gestión de datos financieros del sistema educativo llamado Manage (**Figura 4.3**, que es un ejemplo de un panel de control de una escuela con la siguiente información: presupuesto restante, gastos ejecutados, estado de órdenes de compra y comparativas históricas de gastos) [261]. El objetivo de esta plataforma fue organizar los datos de financiamiento de forma accesible y fácil de usar, permitiendo a los directores de escuela analizar la información de sus propias instituciones.

Estas iniciativas son fundamentales, ya que la determinación de costos a nivel de las escuelas no es una tarea sencilla, especialmente en sistemas que manejan múltiples transferencias y subvenciones, cada una con su propio sistema independiente. Esto puede llevar a que los reportes se hagan por transferencia o programa, lo cual facilita el proceso, pero pierde la riqueza de visualizar el monto total que llega a cada escuela.

Esta frustración se refleja en las palabras de un representante del municipio de São Paulo durante una entrevista con autores de este libro: “Yo diría, por ejemplo, algo que siento como una gran carencia –y es un tema recurrente– es que no tenemos una organización basada en centros de costos. Entonces, una pregunta básica que hago y que siempre es difícil de responder es: ¿cuánto cuesta un

Figura 4.3: Plataforma Manage, proyecto piloto en Jamaica

Fuente: Allovue [261].

Nota: Esta imagen muestra un panel de control financiero para la Escuela Primaria Eleanor Roosevelt. Presenta información sobre el presupuesto "Fondos generales para apoyo a la instrucción". El panel incluye: (a) un gráfico circular que muestra el 21,8% del presupuesto restante; (b) datos financieros: presupuesto total de \$5.464.072,42, con \$1.190.730,39 restante; (c) Estado de órdenes de compra: 1 abierta, 12 cerradas, 13 en total; (d) un gráfico de línea que compara la tasa de gasto con años anteriores; (e) estadísticas de gasto del mes actual: 0,2% este mes, 8,5% promedio histórico para este mes, 29,7% comparado con el año pasado. El panel permite ver detalles adicionales sobre órdenes de compra y seguimiento de gastos.

alumno en la red municipal de educación? Existen estudios que me muestran cifras y demás, pero poder presionar un botón en el sistema y decir, 'ah, estos es los costos en que hemos incurrido en los últimos meses', eso no existe. No hay algo debidamente organizado, no lo hay. Es un trabajo manual, contamos con los datos para hacerlo, pero no está sistematizado ni organizado".

Los SIGED no sólo son fundamentales para monitorear el flujo de recursos financieros, sino también para supervisar la asignación de los insumos educativos, los que finalmente también se traducen en costos. Un buen ejemplo es la asignación docente: dado que los salarios absorben la mayor parte del presupuesto educativo, una mala distribución del personal puede generar ineficiencias significativas en el gasto. La **Figura 4.2** muestra un ejercicio que realizamos con datos de Recife, Brasil, donde se identificaron escuelas con escasez (en naranja) y excedente (en azul) de horas docentes. El mapa permite visualizar geográficamente estas brechas a nivel de escuela, destacando cómo algunas

zonas enfrentan simultáneamente problemas de sobreasignación y déficit de personal. Este tipo de monitoreo es clave para detectar ineficiencias en la asignación de recursos y realizar ajustes que no sólo optimicen el uso del presupuesto, sino que también contribuyan a reducir inequidades en los sistemas educativos.

* * *

Un monitoreo oportuno del financiamiento escolar a lo largo de todas sus etapas no sólo aumenta la transparencia y previene el mal uso de los fondos, sino también ayuda a ajustar las políticas educativas para maximizar el impacto del gasto fiscal. Por ello resulta fundamental contar con mecanismos que fortalezcan los diferentes tipos de monitoreo y aseguren el buen funcionamiento de los SIGED, mediante la creación de reglas claras y herramientas que simplifiquen este proceso. Es crucial evitar que el monitoreo y los SIGED se conviertan en una carga excesivamente burocrática. De lo contrario, existe el riesgo de que estos esfuerzos sean percibidos como un fin en sí mismos, en lugar de un medio para alcanzar resultados significativos.

RECOMENDACIONES

HACIA UN GASTO MÁS INTELIGENTE EN LA EDUCACIÓN ESCOLAR



A	3,45	3,05
B	1,87	2,04
C	6,40	4,72
D	8,22	5,00

En las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha aumentado de manera importante el gasto fiscal destinado a la educación. Sin embargo, todavía no han invertido lo suficiente para asegurar una educación de calidad y accesible para todos los sectores de la sociedad. Todos los años, millones de jóvenes latinoamericanos egresan o abandonan la secundaria para unirse al “baile de los que sobran” y terminar “pateando piedras”, como reza una popular canción de la banda de rock Los Prisioneros. Muchos sienten que nunca tuvieron la oportunidad de desarrollar las habilidades necesarias para participar de manera competitiva en el mercado laboral, y así alcanzar una estabilidad económica que les permita sostenerse y contribuir a la economía y la sociedad de forma significativa.

Hoy la región tiene una oportunidad única para enmendar el rumbo. En los últimos años, una ola de estudios rigurosos ha demostrado de manera convincente que invertir más en la educación de niños y jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos es una estrategia sumamente rentable, con beneficios persistentes en el largo plazo. O sea, es un gasto inteligente en el largo plazo. Ello va en línea con una de las tesis centrales de este libro: lograr que cada peso invertido en la educación escolar genere el máximo impacto posible en los aprendizajes y desarrollo de los estudiantes.

Y es que para alcanzar un gasto inteligente es necesario diseñar un sistema de financiamiento escolar que equilibre cuatro principios fundamentales: adecuación, equidad, eficiencia y transparencia. Y éstos, a su vez, deben vincularse con las cuatro dimensiones del sistema de finanzas escolares: movilización, distribución, ejecución y monitoreo de los recursos.

Basado en este modelo, nuestro análisis de los sistemas de finanzas escolares en 22 países de la región nos permite extraer lecciones cruciales que pueden ser un aporte al diseño de las políticas educativas en ALC. En la **Tabla** que sigue, se presentan las 10 recomendaciones más importantes que emergen de nuestro trabajo. Para que estas recomendaciones no queden en ideas abstractas, las acompañamos de ejemplos concretos que ilustran cómo estas políticas ya se han implementado exitosamente en diversos contextos.

Tabla: Diez recomendaciones principales para un Gasto Inteligente

	Recomendaciones	Ejemplos concretos
1	Realizar rigurosos estudios de costos	Estudios de costos en Wyoming, EE.UU.; CAQ y CAQi en Brasil; Plantilla óptima Ecuador
2	Movilizar más recursos a educación usando (i) metas de gasto, (ii) impuestos específicos, (iii) incentivos a un mayor esfuerzo fiscal de gobiernos locales y (iv) "financiamiento internacional innovador"	Metas de gasto en República Dominicana; Seguro Educativo en Panamá; Bonos de impacto social en Colombia
3	Implementar fórmulas de financiamiento progresivo que sean transparentes, claras, simples, flexibles y coherentes con otros mecanismos de transferencia	Ley SEP en Chile y FUNDEB en Brasil
4	Desarrollar sistemas transparentes, eficientes y equitativos en la selección, contratación y distribución de los docentes	Plataformas digitales implementadas en Perú y Ecuador
5	Diseñar transferencias que aprovechen las economías de escala de las compras centralizadas, con un mayor conocimiento de las necesidades de las escuelas en adquisiciones locales	Modelo híbrido de São Paulo, Brasil, para la compra de insumos educativos
6	Fortalecer las capacidades de gestión financiera en escuelas y gobiernos locales mediante cursos de formación y entrega de mejores herramientas de gestión	PROGEPE en Pernambuco, Brasil; Planes Educativos (Ecuador y Perú); Asesoría de escuelas de alto desempeño (Chile)
7	Adquirir sistemas de compras públicas con información en tiempo real que sean transparentes, promuevan diversidad de proveedores, limiten el pago de sobreprecios y reduzcan la burocracia	Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) de Costa Rica; Sistema de Información de Recursos (SIDRE) de Bogotá, Colombia
8	Implementar sistemas integrados para monitorear (i) procesos administrativos; (ii) gestión de insumos educativos; y (iii) resultados educativos	Trabajo complementario entre Contraloría, Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación en Chile
9	Crear sistemas de información transparentes que muestren en tiempo real la ejecución del gasto a nivel de gobiernos y escuelas, los insumos en cada escuela y los resultados educativos	Portal de Transparencia en Brasil; programa "Más Información, Mejor Educación" de Chile
10	Fortalecer los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED), con información presupuestaria simplificada que facilite auditorías, decisiones de compra y monitoreo de resultados	Sistema de Gestión Escolar de la República Dominicana (SIGERD); plataforma Manage de Jamaica

A continuación, discutimos estas recomendaciones en mayor detalle. Esperamos que constituyan insumos valiosos para todos quienes desempeñan un papel en el sistema escolar, desde ministros de Educación y Finanzas, a autoridades intermedias, directores de escuela, asociaciones de padres, ONGs dedicadas a la educación e incluso la prensa.

Recomendaciones para movilizar más recursos

Para saber cuántos recursos se necesitan movilizar para la educación escolar, es fundamental presupuestar de manera adecuada. Para ello es importante desarrollar sólidos estudios de costos, que permitan cuantificar con precisión las necesidades financieras del sistema escolar. Estos estudios no sólo deben considerar costos básicos de operación, sino también los recursos adicionales necesarios para atender a poblaciones vulnerables, cerrar brechas de aprendizaje y garantizar la calidad educativa en diferentes contextos sociales. El índice Costo Alumno-Calidad (CAQ) en **Brasil** es una iniciativa en esta línea. El CAQ intenta definir un mecanismo de financiamiento escolar que se basa en determinar las necesidades reales de las escuelas y calcular los costos asociados, permitiendo estimar la inversión requerida por estudiante en la educación básica.

Para realizar este costeo de manera efectiva, es esencial utilizar criterios técnicos y contar con información confiable sobre los costos reales. Además, se debe mejorar la capacidad técnica de los ministerios de Educación para planificar estos presupuestos. Esto implica fortalecer las unidades de planificación y evaluación, desarrollar competencias en el análisis de datos y promover una cultura de toma de decisiones basada en evidencia.

Una alternativa menos demandante en términos de datos y capacidades técnicas consiste en centrarse específicamente en estimar las necesidades de docentes por escuela, dado que los maestros son el recurso más determinante en el aprendizaje. La metodología de cálculo de la “plantilla óptima” implementada en **Ecuador** es un buen ejemplo. Al combinar objetivos claros sobre la calidad del servicio educativo con datos precisos sobre el número de estudiantes, nivel educativo, especialidad requerida y características específicas de cada centro escolar, el Ministerio de Educación puede determinar de manera técnica la asignación óptima de docentes. Este tipo de estimaciones ayuda a evitar la creación innecesaria de plazas docentes, así como reducir excesos o déficits de profesores entre las escuelas, liberando recursos que podrían destinarse a cubrir otras necesidades educativas.

Contar con datos o estimaciones rigurosas, en especial para confeccionar el presupuesto educativo, también es una poderosa herramienta para negociar con los ministerios de finanzas. Al exponer con fundamentos basados en evidencia, los responsables de la política educativa aumentan sus posibilidades de éxito en esas negociaciones presupuestarias, donde siempre compiten con otros sectores como salud y seguridad por los recursos fiscales disponibles.

En el capítulo 1 también discutimos cómo movilizar de manera más sostenible y equitativa los recursos necesarios para la educación escolar. Un aspecto clave es diseñar mecanismos de financiamiento más estables y resilientes, que protejan la inversión educativa de las fluctuaciones económicas y los cambios políticos. Esto puede incluir la creación de fondos de estabilización, fijar

pisos mínimos de inversión como porcentaje del PIB y diversificar las fuentes de financiamiento. También se pueden implementar impuestos específicos o regalías destinados a la educación, siguiendo ejemplos exitosos como el Seguro Educativo de Panamá o el *Salário Educação* de **Brasil**, los que proporcionan flujos más estables y predecibles para el sector educativo.

También es importante fortalecer la participación de los gobiernos locales en el financiamiento educativo, promoviendo su autonomía fiscal, pero también estableciendo mecanismos de compensación para evitar el aumento de las desigualdades territoriales. Modelos como el FUNDEB en **Brasil** –que define una contribución local al financiamiento educativo según la capacidad fiscal– ofrecen ejemplos valiosos de cómo equilibrar la autonomía local con la equidad interregional.

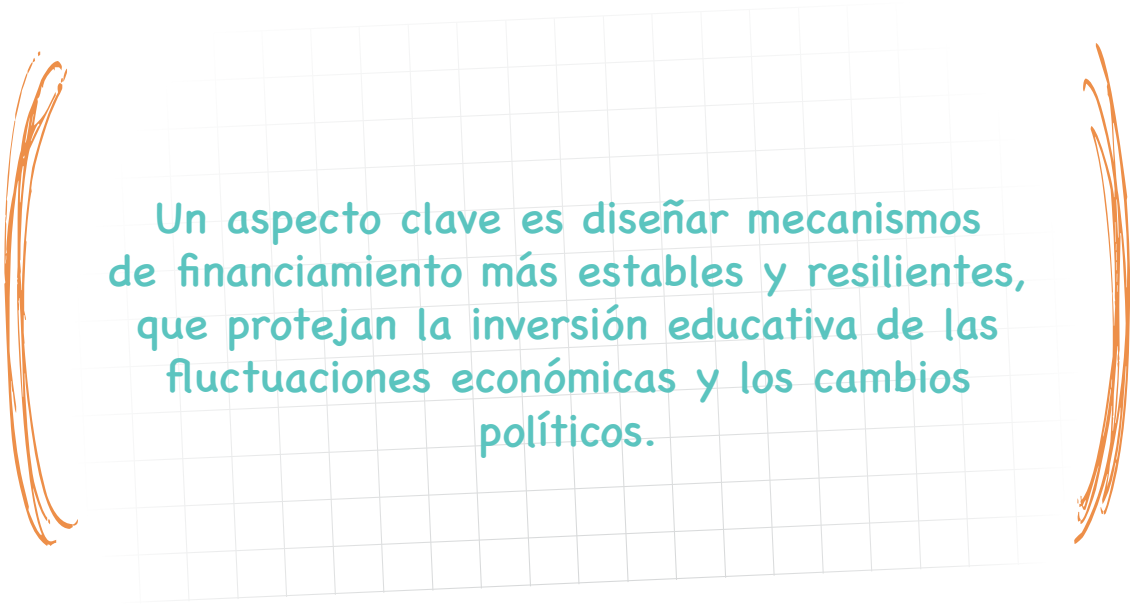
Finalmente, para movilizar más recursos los gobiernos pueden recurrir a mecanismos innovadores de financiamiento, como los canjes de deuda por educación, las alianzas público-privadas o los bonos de impacto social. Hay varios ejemplos que muestran el potencial de estos instrumentos. Los canjes de deuda en **El Salvador** y **Perú** han liberado más de USD 60 millones para proyectos educativos. Con los Bonos de Impacto Social en Educación de **Colombia**, los inversionistas privados proporcionan un capital inicial para programas educativos, y el gobierno sólo paga la deuda con una bonificación si se logran objetivos específicos previamente acordados entre ambas partes. Los bonos educativos verdes en **Chile**, por su parte, financian proyectos educativos con un componente de sustentabilidad ambiental. Aunque estos mecanismos no resuelven todas las brechas de financiamiento, son una forma estratégica de generar más recursos para la educación.

Recomendaciones para una mejor distribución de recursos

Para lograr una distribución de recursos e insumos más eficiente es crucial implementar fórmulas de financiamiento. Éstas tienen que basarse en criterios técnicos y transparentes, que incentiven el logro de resultados educativos y que reduzcan las transferencias basadas en favores políticos o en criterios históricos. Experiencias como los compromisos de desempeño en **Perú** o el **Sistema General de Participaciones (SGP)** de **Colombia**, que vinculan la entrega de recursos a resultados educativos, demuestran cómo estas fórmulas pueden promover una distribución más equitativa de los recursos.

Asimismo, es esencial asignar recursos adicionales a estudiantes y escuelas en situación de vulnerabilidad, reconociendo que educar a poblaciones desfavorecidas tiene mayores costos y desafíos. Nuestro análisis comparativo de sistemas de financiamiento muestra que, cuando se diseñan e implementan de manera adecuada, los recursos diferenciales pueden contribuir de manera importante a reducir las brechas educativas. La Ley SEP en **Chile** es un ejemplo valioso en este sentido, aumentando en hasta un 70% los recursos entregados a las escuelas más vulnerables.

También es importante buscar un equilibrio entre una asignación de recursos centralizada y descentralizada, aprovechando las economías de escala y las ventajas para redistribuir fondos que ofrece la gestión centralizada, mientras se otorga flexibilidad a nivel local para responder a necesidades específicas. Los modelos híbridos para la compra de insumos educativos de São Paulo, en **Brasil**, **El Salvador**, **Guatemala**, **México** y **Guyana** ilustran la búsqueda de este equilibrio.



Un aspecto clave es diseñar mecanismos de financiamiento más estables y resilientes, que protejan la inversión educativa de las fluctuaciones económicas y los cambios políticos.

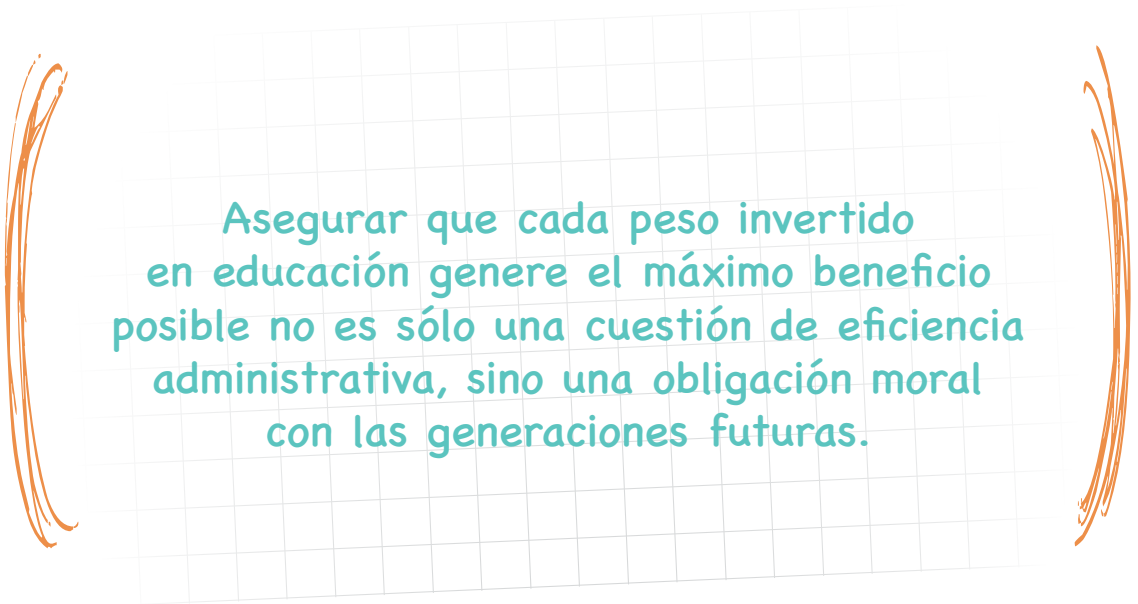
Con todo, es necesario revisar los criterios de distribución de manera periódica para asegurar que continúen respondiendo a las prioridades educativas y a las cambiantes realidades socioeconómicas. La experiencia del FUNDEB en **Brasil** –que actualiza regularmente la contribución de cada estado y municipalidad al financiamiento del sistema escolar– muestra cómo la adaptación de las fórmulas de distribución ayuda a compensar disparidades regionales.

Dado que los docentes son los recursos fundamentales en la educación escolar y representan una parte significativa del presupuesto, se recomienda desarrollar mecanismos transparentes, eficientes y equitativos de asignación de docentes, basados en necesidades educativas. Las experiencias de **Perú** y **Ecuador** con plataformas digitales para la asignación de docentes ofrecen lecciones valiosas sobre cómo reducir la discrecionalidad y mejorar la eficiencia en este proceso.

Recomendaciones para una mejor ejecución del presupuesto

Una buena ejecución presupuestaria es la única manera de transformar los recursos financieros en mejoras educativas. Para lograrlo, es clave simplificar los procesos administrativos con el fin de reducir la burocracia excesiva, la que suele obstaculizar la ejecución oportuna y eficiente de los recursos. La experiencia de **Panamá** muestra que flexibilizar los controles previos para adquisiciones menores puede hacer una diferencia significativa. Asimismo, el SIDRE en Bogotá, **Colombia** –una plataforma digital que consolida las necesidades educativas de todas las escuelas públicas de la ciudad– ilustra cómo la simplificación de los procesos de compras públicas puede mejorar la ejecución presupuestaria.

Además, es fundamental fortalecer las capacidades de gestión financiera y administrativa en todos los niveles del sistema educativo. Programas como el PROGEPE en Pernambuco, **Brasil**, muestran el



Asegurar que cada peso invertido en educación genere el máximo beneficio posible no es sólo una cuestión de eficiencia administrativa, sino una obligación moral con las generaciones futuras.

impacto positivo que la formación especializada tiene en la mejora de la gestión escolar y la eficiencia del gasto. Asimismo, la adopción de herramientas como los Proyectos Educativos Institucionales en **Perú**, o los Planes de Mejoramiento implementados en varios países de la región, facilitan la planificación del gasto a nivel local.

En el tercer capítulo también destacamos la importancia de implementar Sistemas Digitales para la Gestión de Compras Públicas, los que aumentan la transparencia, reducen los costos y amplían la participación de proveedores. Plataformas como SICOP en **Costa Rica** y PanamaCompra en **Panamá** ofrecen ejemplos valiosos, aunque también evidencian la necesidad de adaptarlas a las realidades locales. Y los sistemas de información en tiempo real, como el Sistema Integrado de Administración Financiera en **Perú** y el Sistema de Administración Financiera Integrada en **Honduras**, muestran cómo la digitalización puede mejorar la eficiencia, la transparencia y el control del gasto público, permitiendo rastrear el gasto desde la asignación inicial hasta el pago final.

Para una buena ejecución presupuestaria también es importante balancear el control con la flexibilidad. Esto implica establecer marcos normativos claros, pero dejando espacio para adaptaciones según los contextos específicos. El caso de la contratación de maestros de educación secundaria en **Barbados** muestra cómo la combinación de una mayor autonomía local con una ejecución presupuestaria centralizada puede mejorar la pertinencia del gasto educativo, permitiendo ajustar el perfil docente a las necesidades locales.

Otra estrategia relevante es flexibilizar los ciclos presupuestarios para que se adapten mejor a los ciclos escolares y para reducir la subejecución. El presupuesto educativo quinquenal en **Uruguay** es un buen ejemplo de cómo distribuir la ejecución del gasto de manera más equilibrada, evitando decisiones apresuradas a fin de año y facilitando la implementación de proyectos complejos que requieren más tiempo que un año fiscal para su desarrollo.

La participación comunitaria también puede mejorar la efectividad del gasto, como lo muestran las experiencias en **México** con los Comités Escolares de Administración Participativa y de **Guatemala** con las Organizaciones de Padres de Familia. Asimismo, desarrollar sistemas de asistencia técnica para apoyar a escuelas y entidades locales con menos capacidades de gestión es fundamental. El modelo de Asistencias Técnicas Educativas (ATE) en **Chile** ofrece lecciones útiles sobre cómo proporcionar ese apoyo especializado, pero manteniendo la autonomía local.

Para avanzar hacia un proceso de ejecución presupuestaria óptimo, este capítulo resalta la importancia de implementar procesos transparentes y meritocráticos para la selección de directivos y consejos de padres. El Sistema de Alta Dirección Pública en **Chile**, o los concursos para directivos escolares en Colombia, son ejemplos de cómo la profesionalización del liderazgo educativo puede mejorar la eficiencia en la ejecución presupuestaria.

Recomendaciones para un buen monitoreo del gasto

En el capítulo 4 discutimos la importancia de implementar un monitoreo efectivo para asegurar que los recursos educativos se utilicen de manera eficiente y se traduzcan en mejoras concretas en el aprendizaje escolar. Para ello, es esencial fortalecer el monitoreo administrativo, estableciendo mecanismos de control claros y transparentes que prevengan la corrupción, minimicen los gastos no autorizados y reduzcan las ineficiencias. La Superintendencia de Educación de **Chile**, por ejemplo, realiza auditorías aleatorias, lo que permite supervisar de manera efectiva el uso adecuado de los recursos.

Sin embargo, hay que evitar que el monitoreo administrativo se convierta en un proceso excesivamente burocrático, que termine generando temor a cometer errores y llevando a una parálisis administrativa que comprometa la eficiencia en la ejecución del presupuesto. Muchos administradores públicos manifiestan un temor grande a los órganos de control, como las Contralorías, lo que conduce a una ejecución cautelosa y poco eficiente. Por ello, se recomienda que este tipo de monitoreo actúe como un facilitador, y no como un obstáculo, generando información oportuna para retroalimentar y mejorar los procesos administrativos.

También hay que evaluar si los recursos se están implementando de manera efectiva dentro del aula. Los programas de alimentación infantil en **Brasil** son buenos ejemplos de este monitoreo de la implementación. Los sistemas de supervisión digital en São Paulo y Paraná permiten a los directores registrar el estado y el consumo de los alimentos escolares, optimizando la logística y ajustando los menús según el consumo real. Además, visitas regulares de nutricionistas garantizan la calidad del servicio. Este tipo de monitoreo facilita la identificación de las estrategias más efectivas y permite ajustar las políticas según las necesidades específicas, evitando así el desperdicio de recursos.

Un tercer tipo de supervisión es el monitoreo de los resultados educativos. Aunque la región ha avanzado bastante en expandir las evaluaciones de aprendizaje, es crucial que estas mediciones vayan acompañadas de análisis más profundos para saber si las inversiones realmente están generando el impacto esperado. **Estados Unidos** ofrece un ejemplo de cómo vincular las evaluaciones

con el financiamiento escolar. Muchos subsidios federales se asignan tomando en cuenta la evidencia sobre la eficacia de los programas educativos. Los programas que no han sido evaluados o que cuentan con poca evidencia de respaldo reciben un financiamiento menor, mientras que aquellos con una base sólida de evidencia que respalde su efectividad reciben más recursos. Este enfoque permite identificar las inversiones que proporcionan mayores beneficios en relación con su costo, garantizando así una asignación más eficiente de los recursos.

Para fortalecer la rendición de cuentas y fomentar la confianza en las instituciones, hay que promover la transparencia y el acceso público a los datos sobre el uso de los recursos educativos. El programa “Más Información, Mejor Educación” en **Chile**, y una ley de **Brasil** que obliga a la publicación de información detallada sobre diversos aspectos educativos, son ejemplos claros de cómo la difusión de datos puede fortalecer la transparencia. Además, facilitar el acceso a estos datos permite a los investigadores realizar estudios rigurosos sobre la efectividad y eficiencia del gasto educativo.

Finalmente, para asegurar un monitoreo adecuado, es fundamental fortalecer los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED), garantizando que estén integrados, actualizados y digitalizados. Esto permite monitorear en tiempo real la ejecución del gasto, identificar ineficiencias y apoyar la toma de decisiones. Ejemplos como el SIGERD en **República Dominicana** y la plataforma Manage de **Jamaica** demuestran cómo SIGED robustos pueden facilitar auditorías, optimizar la toma de decisiones y aumentar la eficiencia del gasto público.

Reflexiones finales

Los sistemas de financiamiento son la base del sistema educativo. Cualquier programa o política educativa requiere inversión, y las demandas son numerosas: garantizar una infraestructura adecuada, materiales, equipos digitales, transporte, alimentación, docentes calificados y una amplia variedad de programas destinados a mejorar la experiencia escolar. Todo esto debe gestionarse en un contexto de recursos limitados, especialmente en el actual escenario de restricción fiscal que atraviesa la región. Por ello, diseñar políticas de financiamiento adecuadas resulta fundamental para responder de la mejor manera posible al mayor número de demandas, maximizando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

El camino hacia un gasto más eficiente y efectivo en educación requiere un enfoque integral, que considere simultáneamente todos los aspectos del financiamiento escolar discutidos a lo largo del libro. Aunque los sistemas educativos de América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en las últimas décadas, aún queda mucho por mejorar: es necesario movilizar más recursos para la educación y de forma más sostenible en el tiempo; garantizar que la distribución de los fondos llegue a quienes más lo necesitan, sin interferencias de intereses ajenos a la educación; ejecutar los recursos de forma eficiente y oportuna, evitando excesos burocráticos; y monitorear de manera sistemática y transparente el uso de los recursos, sin generar una parálisis administrativa por el temor a los órganos de control.

Este libro ofrece sugerencias concretas para enfrentar estos desafíos, basándose en experiencias tanto dentro como fuera de la región, así como en decenas de conversaciones que hemos sostenido, en terreno, con tomadores de decisiones en el continente.

La inversión en educación representa una apuesta por el futuro de nuestras sociedades, por la construcción de economías más competitivas y por el desarrollo de ciudadanos capaces de enfrentar los desafíos del siglo XXI. Asegurar que cada peso invertido en educación genere el máximo beneficio posible no es sólo una cuestión de eficiencia administrativa, sino una obligación moral con las generaciones futuras. Los países de la región tienen hoy la oportunidad de capitalizar las lecciones aprendidas en las últimas décadas para construir sistemas de financiamiento educativo más eficientes, equitativos y transparentes. El éxito en esta tarea determinará en gran medida la capacidad de formar ciudadanos preparados para prosperar en un mundo cada vez más complejo y cambiante, contribuyendo así a la construcción de sociedades más justas, productivas y democráticas.

Referencias bibliográficas

1. Oreopoulos, P. & K.G. Salvanes, Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives*, 2011. 25(1): p. 159-184. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.25.1.159>.
2. Jackson, C.K., S.C. Porter, J.Q. Easton, A. Blanchard, & S. Kiguel, School effects on socioemotional development, school-based arrests, and educational attainment. *American Economic Review: Insights*, 2020. 2(4): p. 491-508. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/aeri.20200029>.
3. Lin, A., Citizenship education in American schools and its role in developing civic engagement: A review of the research. *Educational Review*, 2015. 67(1): p. 35-63. DOI: <https://doi.org/10.1080/00131911.2013.813440>.
4. Baron, E.J., J. Hyman, & B. Vasquez, Public school funding, school quality, and adult crime. *Review of Economics and Statistics*, 2024: p. 1-46. DOI: https://doi.org/10.1162/rest_a_01452.
5. Card, D. & A.B. Krueger, Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States. *Journal of political Economy*, 1992. 100(1): p. 1-40. DOI: <https://doi.org/10.1086/261805>.
6. Banco Interamericano de Desarrollo, Educación: Empoderando a los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe para el siglo XXI. 2024. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/educacion#projects-at-a-glance>.
7. MINERD, Situación del personal docente en el presupuesto 2023. 2023: Gobierno de La Republica Dominicana.
8. Beirute, T., L. Biehl, G. Elacqua, J. Margitic, & A. Thailinger El modelo de financiamiento de centros educativos en Costa Rica: Las Juntas de Educación y Administrativas, Nota técnica TN-03044. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0013280>.
9. Ross, K.N. & R. Levacic, Needs-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools. 1999, Paris: UNESCO.
10. Levačić, R., Funding Schools by Formula, en *Governance and Performance of Education Systems*, N.C. Soguel & P. Jaccard, Editors. 2008, Springer Netherlands: Dordrecht. p. 205-245 DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_10.
11. OECD, The Funding of School Education. 2017, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>.
12. OECD, Value for Money in School Education. 2022, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/f6de8710-en>.
13. Jackson, C.K., When Does School Autonomy Improve Student Outcomes? Annenberg Institute at Brown university, EdWorkingPaper, 2023(23-808). DOI: <https://doi.org/10.26300/cdj7-rg41>.
14. Baker, B.D. & P.C. Green, Conceptions of equity and adequacy in school finance, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Second Edition. 2015, Taylor and Francis. p. 231-243.

15. Downes, T.A. & L. Stiefel, Measuring equity and adequacy in school finance, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Second Edition, H.F. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Taylor and Francis. p. 244-259.
16. Acerenza, S. & N. Gandelman, Household education spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from income and expenditure surveys. *Education Finance and Policy*, 2019. 14(1): p. 61-87. DOI: https://doi.org/10.1162/edfp_a_00241.
17. Rice, J.K., D. Monk, & J. Zhang, School finance: An overview, en *The economics of education*, S. Bradley & C. Green, Editors. 2020. p. 333-344 DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815391-8.00024-0>.
18. Springer, M.G., K. Liu, & J.W. Guthrie, The impact of school finance litigation on resource distribution: a comparison of court-mandated equity and adequacy reforms. *Education Economics*, 2009. 17(4): p. 421-444. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645290802069269>.
19. Corcoran, S. & W.N. Evans, Equity, adequacy, and the evolving state role in education finance, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, H.F. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Routledge. p. 353-375.
20. World Bank. World Development Indicators. Datos Extraídos el 12 de Diciembre de 2024 <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/>.
21. Caraballo, E., J. García, K. Javier, D. Lara, R. Compres, M. Cartagena, & S. Sena Calidad del gasto educativo en la República Dominicana: Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%. 2017, EDUCA, Acción Empresarial por la Educación: Santo Domingo.
22. Elacqua, G., D. Hincapié, E. Vegas, M. Alfonso, V. Montalva, & D. Paredes, Profesión: Profesor en América Latina: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? 2018, Washington, DC: Inter-American Development Bank. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001172>.
23. Woessmann, L., The importance of school systems: Evidence from international differences in student achievement. *Journal of Economic Perspectives*, 2016. 30(3): p. 3-32. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.30.3.3>.
24. Altavilla, C., Derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo argentino. Un análisis a 25 años de la reforma constitucional nacional (1994-2019). *Cuestiones constitucionales*, 2020(43): p. 27-55. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15178>
25. Porto, A., *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. 2004, Buenos Aires: Edulp.
26. Elacqua, G. & F. Alves, Rising expectations in Brazil and Chile. *Education Next*, 2014. 14(1): p. 54-62.
27. OECD PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education. 2023, PISA, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
28. INEC. Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2023. 2024; Disponible en: <https://inec.cr/noticias/inec-presenta-infografia-especial-sobre-la-educacion-costa-rica>.
29. Governo do Brasil, Lei N° 14.113: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). 2020, Diário Oficial da União: Brasília. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm.
30. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Novo FUNDEB. 2021.
31. INEP Brasil, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes PISA 2022 | RESULTADOS. 2023: Brasília. Disponible en: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2022/apresentacao_pisa_2022_brazil.pdf.

32. Hill, C.J., H.S. Bloom, A.R. Black, & M.W. Lipsey, Empirical Benchmarks for Interpreting Effect Sizes in Research. *Child Development Perspectives*, 2008. 2(3): p. 172-177. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1750-8606.2008.00061.x>.
33. Global Education Forum. High-Level Meeting Outcomes Document. 2023.
34. UNESCO Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning. 2016.
35. UNESCO. Institute for Statistics (UIS) database. Datos extraídos el 16 Octubre 2024 <http://data.uis.unesco.org>.
36. Global Education Monitoring Report Team, Can countries afford their national SDG 4 benchmarks? 2023: Paris, France. DOI: <https://doi.org/10.54676/YHFN2611>.
37. Sachs, J., The Crucial Role of Education Finance in Economic Development: A Proposal for Practical Action. 2024, Global Education Forum.
38. European Commission Investing in education. 2024: Brussels.
39. OECD, Education at a Glance 2023 Sources, Methodologies and Technical Notes. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/d7f76adc-en>.
40. Koski, W.S. & J. Hahnel, The Past, Present, and Possible Futures of Educational Finance Reform Litigation, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, H. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Routledge. p. 41-59.
41. Aportela, A., L.O. Picus, A. Odden, & M. Fermanich A comprehensive review of state adequacy studies since 2003. 2014, Augenblick, Palaich & Associates: Denver, CO.
42. CFE Research Use of supply teachers in schools. 2024, Government Social Research, UK Government: London.
43. Seeliger, S. & M. Håkansson Lindqvist, Dealing with teacher shortage in Germany—A closer view of four federal states. *Education Sciences*, 2023. 13(3): p. 227. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci13030227>.
44. Klemm, K. & D. Zorn Lehrkräfte dringend gesucht: Bedarf und Angebot für die Primarstufe. 2018, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh. DOI: <https://doi.org/10.11586/2017048>.
45. Theobald, N., Wyoming. *Journal of Education Finance*, 2020. 45(3): p. 298-400.
46. Campanha Nacional pelo Direito à Educação O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? 2018, Campanha Nacional pelo Direito à Educação: São Paulo.
47. Redação Jeduca. Entenda o debate sobre o CAQ e o CAQi no novo Fundeb. 2020; Disponible en: <https://jeduca.org.br/noticia/entenda-o-debate-sobre-o-caq-e-o-caqi-no-novo-fundeb>.
48. Todos Pela Educação Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ). 2020.
49. Todos pela Educação Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb. 2020: Brasil.
50. Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, C. Méndez, V. Montalva, A.S. Olsen, H. Santos, & S. Soares, El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo, Nota técnica NT-01883. 2020, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002224>.
51. Elacqua, G., L. Marotta, & M. Pérez Estimaciones de necesidades docentes en América Latina y el Caribe, Nota técnica NT-01883. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.
52. OECD, Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>.

53. Bend, M., et al. Education Finance Watch 2023. 2023, World Bank Group: Washington, DC.
54. Heckman, J.J., Schools, skills, and synapses. *Economic inquiry*, 2008. 46(3): p. 289-324. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x>.
55. Schäferhoff, M., E. Pradhan, E. Suzuki, & S. Martinez, Estimating the economic returns of education from a health perspective. Berlin: The Education Commission, SEEK Development, 2016.
56. Schneider, B.R., Routes to reform: Education politics in Latin America. 2024: Oxford University Press.
57. Machado, R. & R. Valdes, América Latina: Reducir la delincuencia para estimular el crecimiento económico. 2023, Fondo Monetario Internacional: Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/12/18/latin-america-can-boost-economic-growth-by-reducing-crime>.
58. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador. 2024, Fundación Panamericana para el Desarrollo: Washington, DC.
59. United Nations Global Study on Homicide 2023. 2023, United Nations: New York.
60. Macrotrends. Jamaica Murder/Homicide Rate 1990-2024. 2024; Disponible en: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/JAM/jamaica/murder-homicide-rate#:~:text=Jamaica%20murder%2Fhomicide%20rate%20for,a%2021.83%25%20decline%20from%202017>.
61. Goldfajn, I. & R. Valdes, Rompiendo el ciclo de bajo crecimiento y violencia en América Latina. 2024, IMF: Washington DC. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/12/05/breaking-latin-americas-cycle-of-low-growth-and-violence>.
62. Alvarez, J., M.M. Arena, A. Brousseau, M.H. Faruquee, E.W.F. Corugedo, M.J. Guajardo, G. Peraza, & J. Yeppez, Regional spillovers from the Venezuelan crisis: Migration flows and their impact on Latin America and the Caribbean. 2022: International Monetary Fund.
63. Ocaña, J.C.L. & W.R.N. Pilligua, La importancia del fondo permanente de desarrollo universitario y politécnico (fopedeupo) en la conformación del presupuesto en las universidades Públicas del Ecuador. *ECA Sinergia*, 2014. 5(1): p. 1-15.
64. Palamidessi, M. & M. Legarralde Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo, *Diálogo Regional de Política - Red de Educación* 2006, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0010012>.
65. Saavedra, J., Estamos tarde: una memoria para recobrar la educación en el Perú. 2023: Debate.
66. Biasi, B., The Labor Market for Teachers under Different Pay Schemes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2021. 13(3): p. 63-102. DOI: <https://doi.org/10.1257/pol.20200295>.
67. Di Cunto, R., Orçamento secreto transforma Amapá em canteiro de obras e dá força a políticos, en *Valor Econômico*. 2024: Brasil. Disponible en: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/09/26/orcamento-secreto-transforma-amapa-em-canteiro-de-obras-e-da-forca-a-politicos.ghtml>.
68. Alcaíno, M., M. Bautista, A. Jaimovich, C. Méndez, & M. Ortiz, Gestión local y mejora educativa: nueva cultura de la información en Colombia 2022, Banco InterAmericano de Desarrollo: Washington, DC.
69. Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, H. Santos, & S. Soares, [CIES Bereday Award] Is school funding unequal in Latin America? A cross-country analysis of interregional disparities in public spending. *Comparative Education Review*, 2023. 67(1): p. 100-122. DOI: <https://doi.org/10.1086/722831>.

70. Claus, A. & M.E. Bucciarelli, El financiamiento educativo en Argentina: El desafío de la equidad bajo esquema federal, Documento de Trabajo #194. 2020, CIPPEC: Buenos Aires.
71. Radics, A. & H. Eguino, Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean. 2018, InterAmerican Development Bank: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001376>.
72. Ríos, G., F. Ortega, & J. Scrofina, Sub-national revenue mobilization in Latin America and Caribbean countries: The case of Venezuela (Working Paper Series IDB-WP-300). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.
73. Dynes, A.M. & L. Martin, Revenue source and electoral accountability: Experimental evidence from local US policymakers. *Political Behavior*, 2021. 43: p. 1113-1136. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09584-3>.
74. Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti, & G. Tabellini, The Political Resource Curse. *American Economic Review*, 2013. 103(5): p. 1759-1796. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1759>.
75. Berry, C.R., Imperfect union: Representation and taxation in multilevel governments. 2009: Cambridge University Press.
76. Arends, H., The dangers of fiscal decentralization and public service delivery: a review of arguments. *Politische Vierteljahresschrift*, 2020. 61(3): p. 599-622. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>.
77. Gershberg, A.I. & T. Schuermann, The efficiency–equity trade-off of schooling outcomes: public education expenditures and welfare in Mexico. *Economics of Education Review*, 2001. 20(1): p. 27-40. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0272-7757\(99\)00036-9](https://doi.org/10.1016/S0272-7757(99)00036-9).
78. Elacqua, G., M.L. Iribarren, & H. Santos, Private schooling in Latin America: Trends and public policies, Technical note N° IDB-TN-01555. 2018, InterAmerican Development Bank. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001394>.
79. Elacqua, G., C. Méndez, & M. Navarro, Colegios privados en tiempos de Covid-19 en América Latina y el Caribe Nota técnica N° 02529. 2022, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004434>.
80. Santos, H. & G. Elacqua, Segregación socioeconómica escolar en Chile: elección de la escuela por los padres y un análisis contrafactual teórico. *Revista Cepal*, 2016(119): p. 133-148. DOI: <https://doi.org/10.18356/bd46ae92-es>.
81. Chegwin, V., C. Hobbs, & A. Thalinger, School Financing in Jamaica: An Exploration of the Allocation of School Resources, Technical Note N°-TN-2388. 2021, InterAmerican Development Bank: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003880>.
82. Harcourt, S. & J. Rivera. Official Development Assistance (ODA). 2024 [cited 2024 21 de Agosto de 2024]; Disponible en: <https://data.oecd.org/topics/official-development-assistance/#:~:text=In%202022%2C%2015.3%25%20of%20aid,%25%20to%20high%2Dincome%20countries>.
83. OECD. International aid rises in 2023 with increased support to Ukraine and humanitarian needs. 2024 [cited 2024 21 de Agosto 2024]; Disponible en: <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/04/international-aid-rises-in-2023-with-increased-support-to-ukraine-and-humanitarian-needs.html>.
84. Gertler, P., J. Heckman, R. Pinto, A. Zanolini, C. Vermeersch, S. Walker, S.M. Chang, & S. Grantham-McGregor, Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*, 2014. 344(6187): p. 998-1001. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1251178>.

85. Cunha, F. & J. Heckman, The technology of skill formation. *American economic review*, 2007. 97(2): p. 31-47. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>.
86. Health, K.A.f.G., A.J. Forum, W. Health, I.S. Afrique, & G.F.A.N.A.-P.G. AP), CSO Health Policy Recommendations, en *Korea-Africa Summit: The Future We Make Together: Shared Growth, Sustainability, and Solidarity*. 2024: IIsan and Seoul.
87. Maruta, A.A., R. Banerjee, & T. Cavoli, Foreign aid, institutional quality and economic growth: Evidence from the developing world. *Economic Modelling*, 2020. 89: p. 444-463. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.11.008>.
88. IDB, An Analysis of the Bargaining Process between Ministries of Economy & Finance and Education in Ecuador. 2025, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
89. Gobierno de Panamá, Decreto de Gabinete N° 168: Por el cual se crea el Seguro Educativo. 1971, Gaceta Oficial: Ciudad de Panamá. Disponible en: https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/decreto_de_gabinete_168-1971.pdf.
90. Gobierno de Bolivia, Ley N° 3058 de Hidrocarburos. 2005: La Paz. Disponible en: https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/P/164_L_3058.pdf.
91. Gobierno de Costa Rica, Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 2009, Gaceta Oficial: San José. Disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-5662.pdf>.
92. DESAF. ¿Qué es el FODESAF? 2025; Disponible en: https://fodesaf.go.cr/gestion_de_cobros/campus_virtual/Que_es_el_FODESAF.html.
93. Gobernación Provincia de Salta, Decreto 1281/19. 2019, Boletín Oficial: Salta, Argentina. Disponible en: <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9RHwxMjgxLzE5JmRh dGE9MjA1ODJ8MjAxOXF3ZXJ0eQ>.
94. Ministerio de Hacienda de Chile, Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Reporte 2023 de Asignación, Elegibilidad e Impacto Ambiental y Social. 2023: Santiago.
95. Banco Mundial. Población rural Latin America & Caribbean 2023; <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=ZJ>.
96. Banco Interamericano de Desarrollo. Datos de género y diversidad por país - México 2020; <https://www.iadb.org/es/recursos-de-conocimiento/datos/datos-sociales/datos-de-genero-y-diversidad>.
97. Observatorio Social Situación educacional de la población. Encuesta Casen 2006-2022. 2024, Ministerio de Desarrollo Social y Familia: Santiago.
98. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistema Nacional de Indicadores, tasa de cobertura neta. 2024; <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/sineb/13.-tasa-de-cobertura-neta>.
99. Ministerio de Educación Perú, ENLA 2023: Resultados de aprendizaje. 2023, Ministerio de Educación Perú: Lima. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2024/05/ Presentacion_de_logros_de_aprendizaje_ENLA_2023.pdf.
100. Vegas, E. & C. Coffin, What matters most for school finance: a framework paper, *Saber Working Paper Series*. 2013, World Bank: Washington, DC.
101. Morduchowicz, A., Descentralización educativa y capacidades institucionales de las Provincias. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 2009. 26: p. 39-55.
102. Gobierno de Argentina, Decreto Nacional 2542. 1991, Diario Oficial: Buenos Aires. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/40504>.

103. Rafiei, R., K. Huang, & M. Verma, Cash versus in-kind transfer programs in humanitarian operations: An optimization program and a case study. *Socio-Economic Planning Sciences*, 2022. 82: p. 101224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101224>.
104. Rivas, F. El Financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019, Estado del arte de la investigación a la política. 2021, UNESCO IIEP Buenos Aires.
105. Bertoni, E., G. Elacqua, C. Méndez, V. Montalva, I. Munevar, A.S. Westh Olsen, & A. Román. Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: Un camino para la calidad y equidad en educación, Nota técnica TN-01900. 2020, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002329>.
106. García Pereda, H., D. Avilés Quezada, R. Ramírez Ramos, & J. Hernández Márquez, Capítulo 27. Los recursos didácticos: una herramienta para la inclusión educativa. 2023 DOI: <https://doi.org/10.46990/iQuatro.2024.08.5.27>.
107. OECD, PISA 2022 Results (Volume II): learning During-and From-Disruption. 2023, OECD Publishing: Paris, France. DOI: <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>.
108. Ministério da Educação Brasil. Funcionamento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). 2024 [cited 2024 26 de noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>.
109. InterAmerican Development Bank & World Food Programme, State of School Feeding in Latin America and the Caribbean 2022. 2023, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0005080>.
110. Cohen, J.F., A.A. Hecht, G.M. McLoughlin, L. Turner, & M.B. Schwartz, Universal school meals and associations with student participation, attendance, academic performance, diet quality, food security, and body mass index: a systematic review. *Nutrients*, 2021. 13(3): p. 911. DOI: <https://doi.org/10.3390/nu13030911>.
111. Hartline-Grafton, H. & M. Levin, Breakfast and school-related outcomes in children and adolescents in the US: a literature review and its implications for school nutrition policy. *Current Nutrition Reports*, 2022. 11(4): p. 653-664. DOI: <https://10.1007/s13668-022-00434-z>.
112. Merino Juárez, G., Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia. *Gestión y Política Pública*, 1997. VI(1): p. 77-122.
113. Mora, R., El concepto de discrecionalidad en el quehacer de la administración pública. *Justicia juris*, 2012. 8(1): p. 92-105.
114. OECD, How are public primary schools funded?, *Education Indicators in Focus #82*. 2022, OECD: Paris.
115. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap van Nederland. Brochure bekostiging PO 2024. 2023 26 de noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2023/12/22/brochure-bekostiging-po-2024>.
116. OECD & The World Bank, *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*. 2015, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264245891-en>.
117. Levacic, R., K. Ross, B. Caldwell, & A. Odden, Funding schools by formula: Comparing practice in five countries. *Journal of Education Finance*, 2000. 25(4): p. 489-515.
118. Fazekas, M., *School Funding Formulas*. OECD Education Working Papers, 2012. 74. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>.

119. Connecticut School Finance Project, Funding Formula Guidebook. 2016, Connecticut School Finance Project: New Haven, CT.
120. Alonso, J.D. & A. Sánchez, Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. 2011: The World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8783-2>.
121. Levačić, R., Per Capita Financing of General Education in Poland: A Case Study, en Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, J.D. Alonso & A. Sánchez, Editors. 2011, The World Bank: Washington DC DOI: <https://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-8783-2>.
122. Jaimovich, A., G. Elacqua, J.R. Silva, M.O.G.L. Schwartz, & A. Román, Financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar, Nota técnica TN-02615. 2022, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004666>.
123. Compañ García, J.R., Acciones de políticas educativas ante la emergencia sanitaria del Covid-19. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 2020. 50(3): p. 95-120. DOI: <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.3.129>.
124. DIPRES, Evaluación focalizada de ámbito: Programa subvención escolar preferencial. 2023, Ministerio de Hacienda: Santiago.
125. Santiago, P., A. Fiszbein, S. García Jaramillo, & T. Radinger, OECD reviews of school resources: Chile 2017. 2017: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264285637-en>.
126. Carrasco, R., M. Pérez, & D. Núñez, Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿cuál es el impacto de la política de Subvención Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile? Pensamiento Educativo, 2015. 52(1): p. 65-83. DOI: <https://doi.org/10.7764/PEL.52.1.2015.6>.
127. Murnane, R.J., M.R. Waldman, J.B. Willett, M.S. Bos, & E. Vegas, The consequences of educational voucher reform in Chile. National Bureau of Economic Research, 2017: p. No. w23550.
128. Romaguera, P. & S. Gallegos, Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial. Las nuevas políticas de protección social en Chile, 2010: p. 307-335.
129. Martínez M. School Spending and Academic Achievement in Chile: New Evidence from Vouchers for Low-Income Families. en Association for Public Policy Analysis and Management, Policy that Matters: Making Public Services Work for All. 2023. Atlanta, US.
130. Hofflinger, A. & P.T. von Hippel, Missing children: how Chilean schools evaded accountability by having low-performing students miss high-stakes tests. Educational Assessment, Evaluation and Accountability, 2020. 32(2): p. 127-152. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11092-020-09318-8>.
131. Departamento Nacional de Planeación, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. SGP-73-2023. 2023, Departamento Nacional de Planeación: Bogotá.
132. Roza, M., K. Hagan, & L. Anderson, Variation is the norm: A landscape analysis of weighted student funding implementation. Public Budgeting & Finance, 2021. 41(1): p. 3-25. DOI: <https://doi.org/10.1111/pbaf.12276>.
133. Gobierno Reino Unido. The notional SEN budget for mainstream schools: operational guidance. 2023 [cited 2024 26 de Noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/pre-16-schools-funding-local-authority-guidance-for-2023-to-2024/the-notional-sen-budget-for-mainstream-schools-operational-guidance>.

134. Varela, C., C. San Martín, & C. Villalobos, Opciones educativas para alumnos que presentan NEE en el sistema educativo actual: Coherencia con una reforma hacia la educación inclusiva. Informes para la Política Educativa, 2015. 9: p. 1-9.
135. López, V., L. González, & L. Donoso, El Programa de Integración Escolar (PIE): Análisis de su situación actual y perspectivas para el futuro. Propuestas para Políticas Inclusivas. 2023, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva: Santiago.
136. Fajnzylber, E. & B. Lara, Attendance manipulation and efficiency in Chile's school voucher system. *Economics of Education Review*, 2023. 95: p. 102426. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102426>.
137. Loureiro, A., L. Cruz, I. Lautharte, & D.K. Evans, The State of Ceara in Brazil is a role model for reducing learning poverty. 2020, World Bank Washington, DC.
138. Amrein-Beardsley, A., D.C. Berliner, & S. Rideau, Cheating in the first, second, and third degree: Educators' responses to high-stakes testing. *Education policy analysis archives*, 2010. 18: p. 14. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.v18n14.2010>.
139. Catalano, T. & L. Gatti, Representing teachers as criminals in the news: A multimodal critical discourse analysis of the Atlanta schools' "Cheating Scandal". *Social Semiotics*, 2017. 27(1): p. 59-80. DOI: <https://doi.org/10.1080/10350330.2016.1145386>.
140. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Programa de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF. 2025; Disponible en: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/programa-de-transferencia-de-recursos-financeiros-ptrf>.
141. Arias Ortiz, E., J. Eusebio, M. Pérez-Alfaro, M. Vásquez, & P. Zoido, Los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED) de América Latina y el Caribe: la ruta hacia la transformación digital de la gestión educativa. 2021, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003345>.
142. Araujo, M.C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo, & N. Schady, Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 2016. 131(3): p. 1415-1453. DOI: <https://doi.org/10.1093/qje/qjw016>.
143. McEwan, P.J., Improving learning in primary schools of developing countries: A meta-analysis of randomized experiments. *Review of Educational Research*, 2015. 85(3): p. 353-394. DOI: <https://doi.org/10.3102/0034654314553127>.
144. Angrist, N., D.K. Evans, D. Filmer, R. Glennerster, H. Rogers, & S. Sabarwal, How to improve education outcomes most efficiently? A review of the evidence using a unified metric. *Journal of Development Economics*, 2024: p. 103382. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2024.103382>.
145. Evans, D.K. & A. Popova, What really works to improve learning in developing countries? An analysis of divergent findings in systematic reviews. *The World Bank Research Observer*, 2016. 31(2): p. 242-270. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkw004>.
146. Guryan, J., et al., Not too late: Improving academic outcomes among adolescents. *American Economic Review*, 2023. 113(3): p. 738-765. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkw004>.
147. Ganimian, A.J. & R.J. Murnane, Improving education in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. *Review of Educational Research*, 2016. 86(3): p. 719-755. DOI: <https://doi.org/10.3102/0034654315627499>.
148. Biasi, B., J.M. Lafortune, & D. Schönholzer, What Works and for Whom? Effectiveness and Efficiency of School Capital Investments across the US. 2024, National Bureau of Economic Research.

149. Duflo, E., Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment. *American economic review*, 2001. 91(4): p. 795-813. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.91.4.795>.
150. PEFA Secretariat Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment: Latin America and Caribbean Regional Report. 2021, World Bank Group: Washington, DC.
151. Goertz, M.E. & L. Stiefel, School-level resource allocation in urban public schools: Introduction. *Journal of Education Finance*, 1998. 23(4): p. 435-446.
152. Honig, M.I. & L.R. Rainey, Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? *Educational policy*, 2012. 26(3): p. 465-495. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904811417590>.
153. Chapman, D., E. Barcikowski, M. Sowah, E. Gyamera, & G. Woode, Do communities know best?: Testing a premise of educational decentralization: community members' perceptions of their local schools in Ghana. *International journal of educational development*, 2002. 22(2): p. 181-189. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(01\)00026-8](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(01)00026-8).
154. Chin, J.M.-c. & C.-P. Chuang, The relationships among school-based budgeting, innovative management, and school effectiveness: A study on specialist schools in Taiwan. *The Asia-Pacific Education Researcher*, 2015. 24(4): p. 679-693. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40299-014-0220-3>.
155. Dahan, M. & M. Strawczynski, Budget institutions and government effectiveness. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 2020. 32(2): p. 217-246. DOI: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0055>.
156. Ganon-Shilon, S., E. Tamir, & C. Schechter, Principals' sense-making of resource allocation within a national reform implementation. *Educational Management Administration & Leadership*, 2021. 49(6): p. 921-939. DOI: <https://doi.org/10.1177/1741143220921191>.
157. Bandur, A., School-based management developments and partnership: Evidence from Indonesia. *International Journal of Educational Development*, 2012. 32(2): p. 316-328. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.05.007>.
158. Snow, D. & A. Williamson, Accountability and micromanagement: Decentralized budgeting in Massachusetts school districts. *Public Administration Quarterly*, 2015. 39(2): p. 220-258.
159. Arunatilake, N. & P. Jayawardena, Formula funding and decentralized management of schools—Has it improved resource allocation in schools in Sri Lanka? *International Journal of Educational Development*, 2010. 30(1): p. 44-53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.05.007>.
160. Raczynski, D. & D. Salinas, Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta, en *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*, C. Bellei, D. Contreras, & J. Valenzuela, Editors. 2008, UNICEF: Santiago. p. 105-133.
161. Roza, M., Equipping School Leaders to Spend Wisely. *National Association of State Boards of Education*, 2018: p. 11-13.
162. Elacqua, G., L. Gomez, T. Krussig, L. Marotta, C. Méndez, & C. Neilson, The Potential of Smart Matching Platforms in Teacher Assignment: The Case of Ecuador, en *Working paper 01395*, I.D. Bank, Editor. 2022: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004527>.
163. Carril, R. Rules versus discretion in public procurement, *Barcelona GSE Working Paper Series*. 2021, Barcelona Graduate School of Economics.

164. Ruíz Rojas, A. ¡Colegios oficiales! Ya pueden solicitar dotaciones escolares con SIDRE. 2023 21 de febrero de 2025]; Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/educacion/solicitud-de-dotaciones-escolares-para-colegios-oficiales-con-sidre>.
165. Eichenauer, V. December fever in public finance. 2020, KOF Working Papers.
166. Baumann, S., Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 2019. 121(2): p. 706-735. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12287>.
167. Lofaro, R.J., E.A. Boykin, C.P. McCue, & E. Prier, Year-end spending spikes and single bid procedures: an analysis of public procurement in the European Economic Area. *Public Finance and Management*, 2023. 21(2): p. 135-166. DOI: <https://doi.org/10.37808/pfm.21.2.3>.
168. Liebman, J.B. & N. Mahoney, Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 2017. 107(11): p. 3510-3549. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20131296>.
169. Corrales, J., ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina? *Formas y Reformas en Educación. Serie Políticas*, 2002. 4: p. 12.
170. Ciriaco Ruiz, M. & A. Bazo Reisman, Perú es el país de Sudamérica en el que menos dura un ministro, en *El Comercio*. 2024: Perú. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/peru-es-el-pais-de-sudamerica-en-el-que-menos-dura-un-ministro-informe-pedro-castillo-pcm-ministerio-educacion-salud-economia-interior-ecdata-noticia/>.
171. Decarolis, F., L.M. Giuffrida, E. Iossa, V. Mollisi, & G. Spagnolo, Bureaucratic competence and procurement outcomes. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 2020. 36(3): p. 537-597. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewaa004>.
172. Ferraz, C., F. Finan, & D.B. Moreira, Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 2012. 96(9-10): p. 712-726. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>.
173. Holland, A.C. & W. Freeman, Contract clientelism: How infrastructure contracts fund vote-buying. 2021: WIDER Working Paper.
174. Figueroa, V., Political corruption cycles: High-frequency evidence from Argentina's notebooks scandal. *Comparative Political Studies*, 2021. 54(3-4): p. 482-517. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020938102>.
175. Huss, O. & O. Keudel, Open government in education: clarifying concepts and mapping initiatives. 2020, Paris: International Institute for Educational Planning.
176. Guerra, T. & N. Arcos, Ley SEP: Ranking de las 20 municipalidades más cuestionadas por Contraloría, en CIPER. 2012: Santiago. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2012/05/28/ley-sep-ranking-de-la-20-municipalidades-mas-cuestionadas-por-contraloria/>.
177. Ruiz, M., Más de 3 mil millones sin justificación: Contraloría detecta irregularidades en fondos SEP y FAEP de Educación Municipal de Coronel, en *Sabes*. 2022. Disponible en: https://sabes.cl/2022/12/23/mas-de-3-mil-millones-sin-justificacion-contraloria-detecta-irregularidades-en-fondos-sep-y-faep-de-educacion-municipal-de-coronel/#google_vignette.
178. Contraloría Ecuador, La Contraloría determinó posibles responsabilidades penales en la distribución de textos escolares del Ministerio de Educación. 2023: Quito. Disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSectores/MinisterioEducaci%C3%B3n>.

179. Barrios, C., Gobierno dará a conocer resultados de auditorías: el MEC y programa de alimentación de la Anep bajo la lupa, en *La mañana*. 2020: Montevideo. Disponible en: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/gobierno-dara-a-conocer-resultados-de-auditorias-el-mec-y-programa-de-alimentacion-de-la-anep-bajo-la-lupa/>.
180. Cruz, T., C. Callagari, G. Elacqua, D. Nascimento, & V. Princiotti Formando Lideranças para a Gestão Escolar: a Reformulação do PROGEPE em Pernambuco. Forthcoming, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
181. Los Angeles Unified School District. Budget training resources. n.d.; Disponible en: <https://www.lausd.org/Page/1336>.
182. Fundação Lemann. Gestão de lideranças no setor público. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/gestao-de-pessoas-setor-publico>.
183. Fundação Lemann. Rede de Líderes. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/nossa-rede>.
184. Fundação Lemann. Mais lideranças com equidade. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/universidades-parceiras>.
185. Edwards, P., M. Ezzamel, C. McLean, & K. Robson, Budgeting and strategy in schools: The elusive link. *Financial Accountability & Management*, 2002. 16(4): p. 309-334. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00110>.
186. Anderson, J.B., Principals' role and public primary schools' effectiveness in four Latin American cities. *The Elementary School Journal*, 2008. 109(1): p. 36-60. DOI: <https://doi.org/10.1086/592366>.
187. Hanushek, E.A., A.J. Morgan, S.G. Rivkin, J.C. Schiman, A. Shakeel, & L. Sartain The Lasting Impacts of Middle School Principals. 2024, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w32642>.
188. Channa, A. Decentralization and the Quality of Education, Backgroundpaperpreparedfor the Education for All Global Monitoring Report 2015. 2015, UNESCO: New York.
189. UNICEF Building from the Bottom Up: Approaches to Upgrading Public Financial Management Capacity in Subnational Governments, Subnational Public Finance Programme Brief. 2020, UNICEF: New York.
190. Bai, Y. & R. Jia, Elite recruitment and political stability: the impact of the abolition of China's civil service exam. *Econometrica*, 2016. 84(2): p. 677-733. DOI: <https://doi.org/10.3982/ECTA13448>.
191. Acemoglu, D., G. Egorov, & K. Sonin, Political economy in a changing world. *Journal of political economy*, 2015. 123(5): p. 1038-1086. DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>.
192. Dahlström, C., V. Lapuente, & J. Teorell, The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 2012. 65(3): p. 656-668. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>.
193. Fernandez, S. & F. Cheema, Testing the effects of merit appointments and bureaucratic autonomy on governmental performance: Evidence from African bureaucracies. *Public Administration Review*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13896>.
194. Mueller, H., Patronage or meritocracy: political institutions and bureaucratic efficiency. *Institut d'Analisi Economica*, 2009: p. 1-30.
195. Cortázar, J.C., J. Fuenzalida, & M. Lafuente, Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Nota Técnica N° 1054. 2016, Banco InterAmericano de Desarrollo: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0010650>.

196. Muñoz, P. & M. Prem, Managers' productivity and recruitment in the public sector: The case of school principals. 2022, Toulouse School of Economics: Toulouse.
197. Elacqua, G., G. Perez-Nunez, C. P., & J. Iglesias, Breaking Glass Ceilings in Colombia: Strategies and Outcomes in Efforts to Narrow the Gender Gap in Educational Leadership Working paper IDB. Forthcoming, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
198. Flessa, J., D. Bramwell, M. Fernandez, & J. Weinstein, School leadership in Latin America 2000–2016. *Educational Management Administration & Leadership*, 2018. 46(2): p. 182-206. DOI: <https://doi.org/10.1177/1741143217717277>.
199. Aravena, F., Procesos de selección de directores escolares en Latinoamérica: Brasil, Chile, Colombia y Perú. *Education Policy Analysis Archives*, 2020. 28: p. 171-171. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4666>.
200. Bellei Carvacho, C., Asistencia técnica educativa en Chile: ¿aporte al mejoramiento escolar? 2010, Santiago: OCHOLIBROS.
201. Weinstock, P., M. Gulemetova, R. Sanchez, D. Silver, & I. Barach, National Evaluation of the Comprehensive Centers Program Final Report. Appendices. NCEE 2020-001, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance. 2019, Institute of Education Sciences: Washington, DC.
202. Escobar, I.H.G., School improvement plans, a tool to improve the quality of education. *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*, 2019. 6(1): p. 440-450. DOI: <https://doi.org/10.18844/prosoc.v6i1.4197>.
203. Fernandez, K.E., Evaluating school improvement plans and their affect on academic performance. *Educational Policy*, 2011. 25(2): p. 338-367. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904809351693>.
204. Caputo, A. & V. Rastelli, School improvement plans and student achievement: Preliminary evidence from the Quality and Merit Project in Italy. *Improving Schools*, 2014. 17(1): p. 72-98. DOI: <https://doi.org/10.1177/1365480213515800>.
205. Mintrop, H. & A.M. MacLellan, School improvement plans in elementary and middle schools on probation. *The Elementary School Journal*, 2002. 102(4): p. 275-300. DOI: <https://doi.org/10.1086/499704>.
206. Huber, D.J. & J.M. Conway, The Effect of School Improvement Planning on Student Achievement. *Planning & Changing*, 2015. 46(1/2): p. 56-70.
207. VanGronigen, B.A. & C.V. Meyers, Exploring the Association Between Short-cycle School Improvement Planning and Student Achievement in Underperforming Schools. *Journal of School Leadership*, 2022. 32(4). DOI: <https://doi.org/10.1177/10526846211018207>.
208. Meyers, C.V. & B.A. VanGronigen, A lack of authentic school improvement plan development: Evidence of principal satisficing behavior. *Journal of Educational Administration*, 2019. 57(3): p. 261-278. DOI: <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2018-0154>.
209. Cook, T.D., F.N. Habib, M. Phillips, R.A. Settersten, S.C. Shagle, & S.M. Degirmencioglu, Comer's school development program in Prince George's County, Maryland: A theory-based evaluation. *American Educational Research Journal*, 1999. 36(3): p. 543-597.
210. Lockheed, M., A. Harris, & T. Jayasundera, School improvement plans and student learning in Jamaica. *International Journal of Educational Development*, 2010. 30(1): p. 54-66. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.06.007>.
211. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú Eficiencia del Gasto en el Perú: Presupuesto por Resultados en Educación 2007-2020. 2020, MEF: Lima.

212. Power School Cincinnati Public Schools Uses Business Dashboards for Data-Driven Decision Making. 2025, PowerSchool.
213. Hooge, E., Making multiple school accountability work, en *Governing Education in a Complex World*, T. Burns & F. Köster, Editors. 2016, OECD Publishing: Paris DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-7-en>.
214. Schaeffer, M. & S. Yilmaz Strengthening Local Government Budgeting and Accountability, Policy Research Working Paper; No. 4767. 2008, World Bank: Washington DC. DOI: <http://hdl.handle.net/10986/6902>.
215. Jara, M., «Perdonazo» del Congreso impide sanciones a alcaldes que desviaron fondos SEP, en Ciper. 2014: Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2014/11/07/perdonazo-del-congreso-impide-sanciones-a-alcaldes-que-desviaron-fondos-sep/>.
216. Ministerio de Educación de Chile, Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar. 2021, Ministerio de Educación de Chile: Santiago.
217. Dávila, J., T. Campero, F.R. Prieto, M.L. Fernández, & E. Tachlian-Degras Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Public Procurement in Latin America and the Caribbean (2002-2012). 2014, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0006233>.
218. Harper, L.E., A.C.C. Ramirez, & J.E.M. Ayala, Elements of public procurement reform and their effect on the public sector in lac. *Journal of Public Procurement*, 2016. 16(3): p. 347-373. DOI: <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B005>.
219. OECD & I.D. Bank, Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management. 2014, Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
220. World Bank, Electronic Government Procurement: Definition, Implementation and Roadmap. 2007, World Bank Group: Washington DC.
221. Wensink, W. & J. Maarten de Vet, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. 2013, PwC.
222. OECD, Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. OECD Public Governance Reviews. 2016, Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
223. International, T. Corruption Perceptions Index. 2025; Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.
224. Keefer, P. & C. Scartascini, Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. 2022, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003911>.
225. Pimenta, C. & N. Rezai, Chapter 8. Public Procurement in Latin America, en *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, M. Pessoa & C. Pimenta, Editors. 2016, Inter-American Development Bank: Washington DC. p. 323-372 DOI: <https://doi.org/10.5089/9781597822268.071>.
226. Olken, B.A., Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of political Economy*, 2007. 115(2): p. 200-249. DOI: <https://doi.org/10.1086/517935>.
227. Mazzucato, M. Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones. 2023, Naciones Unidas: Santiago.

228. Lotta, G., et al. Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim: O fenômeno do apagão das canetas. , Relatório de pesquisa. 2024, Fundação Tide Setubal: São Paulo.
229. Gaetani, F., P. Palotti, & R. Pires, Public Administration in Brazil: The Elusive State – Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service, en *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, B.G. Peters, C.A. Tercedor, & C. Ramos, Editors. 2021, Emerald Publishing Limited. p. 53-80 DOI: 10.1108/978-1-83982-676-420201004.
230. Gaetani, F., A governabilidade da administração em jogo. 2018, Globo, Valor Econômico: Rio de Janeiro. Disponible en: <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/2018/abril/18.04-Projeto-regulando-auditoria-externa.pdf>.
231. Cristia, J., P. Ibararán, S. Cueto, A. Santiago, & E. Severín, Technology and child development: Evidence from the one laptop per child program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2017. 9(3): p. 295-320. DOI: <https://doi.org/10.1257/app.20150385>.
232. Santiago, A., E. Severin, J. Cristia, P. Ibararan, J. Thompson, & S. Cueto, Experimental assessment of the program “One Laptop per Child” in Peru. *Briefly Noted*, 2010(5).
233. Lavinas, L. & A. Veiga, Brazil's one laptop per child program: impact evaluation and implementation assessment. *Cadernos de pesquisa*, 2013. 43: p. 542-569. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000200009>.
234. Evans, D. & F. Yuan, The economic returns to interventions that increase learning, Background Paper for World Development Report. 2017, World Bank: Washington DC.
235. Harris, A. & M. Jones, Why context matters: A comparative perspective on education reform and policy implementation. *Educational Research for Policy and Practice*, 2018. 17(3): p. 195-207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10671-018-9231-9>.
236. Maxwell, B., B. Stiell, A. Stevens, S. Demack, M. Coldwell, C. Wolstenholme, & H. Lortie-Forgues Scale-Up of EEF Efficacy Trials to Effectiveness Trials. 2021, Education Endowment Foundation: London.
237. Ryan, A., E. Prieto-Rodriguez, A. Miller, & J. Gore, What can implementation science tell us about scaling interventions in school settings? A scoping review. *Educational Research Review*, 2024: p. 100620. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2024.100620>.
238. List, J., *The Voltage Effect: How to Make Good Ideas Great and Great Ideas Scale*. 2022, New York: Penguin Random House.
239. Viennet, R. & B. Pont, Education policy implementation, OECD Education Working Papers, No. 162. 2017, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/fc467a64-en>.
240. Hess, F., The missing half of school reform. *National Affairs*, 2013. 17: p. 19-35.
241. Cabrera-Pinargote, E.S. & G.R. Palma-Macías, Auditoría Educativa y su relación con la calidad de educación en América Latina. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada YACHASUN*, 2022. 6(10 Ed. esp): p. 65-84. DOI: <https://doi.org/10.46296/yc.v6i10edespab.0165>
242. OECD, *Synergies for Better Learning*. 2013, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
243. Arias Ortiz, E., X. Dueñas, C. Giambruno, & Á. López, *El Estado de la Educación en América Latina y el Caribe 2024: la medición de los aprendizajes*, Nota Técnica NT-03003. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0013171>.

244. Videnza Consultores, Semáforo en rojo: un retorno a clases sin información. 2022: Lima, Perú. Disponible en: <https://blogs.gestion.pe/evidencia-para-la-gestion/2022/03/semaforo-en-rojo-un-retorno-a-clases-sin-informacion.html>?
245. Gavriloiu, O. An evidence review into the length of the school day. 2024, Education Policy Institute: London.
246. Contreras, D. & I. Lepe, Jornada escolar extendida: evidencia, desafíos de implementación y recomendaciones, Nota Técnica 02792. 2023, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0005175>.
247. Bellei, C., Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 2009. 28(5): p. 629-640. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.01.008>.
248. Hincapie, D., Do Longer School Days Improve Student Achievement? Evidence from Colombia IDB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-679 2016.
249. Vidigal, C.B.R. & V.G. Vidigal, The impact of extended school days on academic outcomes: evidence from Brazil. *Education Economics*, 2022. 30(4): p. 426-450. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645292.2021.2001787>.
250. Rosa, L., E. Bettinger, M. Carnoy, & P. Dantas, The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil. *Economics of Education Review*, 2022. 87: p. 102201. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2021.102201>.
251. Elacqua, G., S. Soares, & I. Brant, Em busca de maior eficiência e equidade dos recursos escolares: Uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco, Technical Note TN-01775. 2019, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001967>.
252. OECD, Education Policy Outlook 2018. 2018, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264301528-en>.
253. Levin, H.M. & P.J. McEwan, Cost-effectiveness analysis: Methods and applications. Vol. 4. 2001, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
254. Münich, D. & G. Psacharopoulos Mechanisms and methods for cost-benefit / cost-effectiveness analysis of specific education programmes, EENEE Analytical Report No 19. 2014, European Commission: Brussels.
255. Nusche, D., H. Braun, G. Halász, & P. Santiago, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014. 2014, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264211940-en>.
256. Reinikka, R. & J. Svensson, Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The quarterly journal of economics*, 2004. 119(2): p. 679-705. DOI: <https://doi.org/10.1162/0033553041382120>.
257. Reinikka, R. & J. Svensson, Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European economic association*, 2005. 3(2-3): p. 259-267. DOI: <https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.259>.
258. Bjorkman, M., Does money matter for student performance? Evidence from a grant program in Uganda. Manuscript. Stockholm, Sweden: Institute for International Economic Studies (IIES), Stockholm University, 2007.
259. Bruns, B., D. Filmer, & H.A. Patrinos, Making schools work: New evidence on accountability reforms. 2011, Washington DC: The World Bank.

260. INEP Brasil. Inep Data. 2025; Disponible en: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>.
261. Hobbs, C., E. Arias, & J. Dayhoff, Transforming Education in Jamaica with Data, Digital Platforms and Financial Management Systems: A Fun Approach to Serious Change, en Enfoque Educación. 2025, InterAmerican Development Bank: Washington DC. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/educacion/en/transforming-education-in-jamaica-with-data-digital-platforms-and-financial-management-systems-a-fun-approach-to-serious-change/>.

América Latina vive una grave crisis educativa. Los aprendizajes están por debajo de los que necesitan los estudiantes para poder enfrentar la vida. En parte, porque se gasta poco, y en gran parte, porque se gasta mal. Este libro nos permite entender esta dinámica y nos explica cómo algunos países han logrado distribuir mejor el gasto, ejecutarlo mejor y asegurar que redunde en mejores aprendizajes y mejores experiencias en el aula. No es cuestión sólo de gastar más, sino de tomar la decisión política de gastar mejor.

**Jaime Saavedra, Director de Desarrollo Humano para América Latina,
Banco Mundial, ex ministro de Educación del Perú.**

La evidencia es contundente en mostrar que un dólar bien invertido en educación genera altos retornos sociales y económicos, lo que hace de su financiamiento adecuado una prioridad estratégica. Este libro examina, desde la experiencia comparada, el desafío de movilizar, distribuir, ejecutar y monitorear recursos con eficiencia, equidad y transparencia. Aborda también la tensión entre ministerios de Educación y de Finanzas, con incentivos muchas veces contrapuestos y problemas de inconsistencia dinámica. Para ello, propone fortalecer las competencias financieras del sector educativo, junto con relevar la necesidad de medir de forma continua las competencias docentes y estudiantiles. Una lectura imprescindible para quienes toman decisiones en política pública educativa y fiscal.

Ignacio Briones, ex ministro de Hacienda de Chile.

A partir de conversaciones y datos recogidos en 22 países de América Latina y el Caribe, así como de la experiencia obtenida al apoyar más de 150 proyectos educativos en la región, el BID presenta en este libro estrategias para que los gobiernos mejoren sus resultados educativos, gastando los recursos de manera más inteligente. Para ello, sugiere criterios técnicos y fórmulas para la distribución de insumos y la adopción de modelos pedagógicos que ya han demostrado resultados significativos en la mejora de los aprendizajes. Una de las principales lecciones aprendidas es la importancia de la transparencia y el monitoreo del gasto público en educación escolar. Para todos aquellos que se interesan por la educación, una obra importante y motivadora.

Profesor Henrique Paim, ex ministro de Educación de Brasil y Director de la DGPE-FGV.

Nada tan oportuno para quienes elaboran y ejecutan políticas públicas en educación en América Latina, como este libro que ayuda a su mejor diseño para lograr mayor efectividad del gasto. En la actualidad, y pese a los esfuerzos de las últimas décadas, nuestros países enfrentan el gran reto de superar la inequidad en cobertura y especialmente en la calidad de la educación. No logramos la dinámica necesaria en el sector para convertirlo en el motor del desarrollo sostenible. Para alcanzar este objetivo es crucial que las estrategias garanticen más y mejor gasto en educación para aprovechar los siempre escasos recursos

**Cecilia María Vélez, ex Rectora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá,
y ex ministra de Educación de Colombia.**

Este libro llena un vacío importante en el mercado. Existen numerosos artículos y libros sobre qué funciona programáticamente. También hay abundantes trabajos de promoción de políticas e investigación sobre niveles óptimos de gasto. Sin embargo, lo que faltaba era un volumen serio sobre cómo gastar. La principal lección de este valioso libro es que gastar en lo correcto y en la cantidad correcta es importante, pero también lo es gastar de la manera correcta. El libro tiene un tono muy ameno, sin comprometer la precisión técnica, y contiene numerosos estudios de caso. Debería ser de profundo interés práctico para los profesionales de América Latina y el Caribe, pero también para el resto del mundo, ya que otras regiones enfrentan los mismos problemas.

Luis Crouch, Economista Senior Emeritus, RTI International.

