

E V I
D E N
C I A S

**Mecanismos de distribución de financiamiento
escolar: Evidencia internacional**

Fernando Barrientos P.
María Francisca Navas C.

Nº 42

JULIO, 2018

Mecanismos de distribución de financiamiento escolar: Evidencia internacional

Centro de Estudios MINEDUC
División de Planificación y Presupuesto
Subsecretaría de Educación
Ministerio de Educación, República de Chile
Av. Libertador Bernardo O'Higgins N° 1371 Santiago, RM
Tel. 22 406 6000
©2018 Ministerio de Educación

Presidente de la República de Chile:
Sebastián Piñera E.

Ministro de Educación:
Gerardo Varela A.

Subsecretario de Educación:
Raúl Figueroa S.

Subsecretaria de Educación Parvularia:
María José Castro R.

Jefe de División de Planificación y Presupuesto, Subsecretaría de Educación:
Leon Paul C.

Jefe de Centro de Estudios, Subsecretaría de Educación:
Roberto Schurch S.

Autores publicación:
Fernando Barrientos P.
María Francisca Navas C.

Coordinación general de la publicación:
Unidad de Promoción y Difusión de la Investigación

Edición y diagramación:
Daniela Ubilla R.

En la presente publicación se aplican las Orientaciones para un uso de lenguaje no sexista e inclusivo elaborado por la Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Educación.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Para referenciar, emplear el siguiente formato:

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2018). Mecanismos de distribución de financiamiento escolar: Evidencia internacional. *Evidencias N° 42*. Santiago, Chile.

1. Introducción¹

Los sistemas de financiamiento escolar representan un constante desafío para los países, ya que deben ser capaces de recaudar, distribuir y monitorear de la mejor manera los recursos disponibles que, en su gran mayoría, son recursos públicos (OCDE, 2017), con el fin de cumplir los objetivos que cada sistema educativo se propone. En ese sentido, su revisión periódica se vuelve necesaria, ya sea para evaluar si contribuyen al cumplimiento de los objetivos del sistema educativo o para su adecuación en el caso de que los propósitos o las condiciones cambien.

Dentro de los elementos que abarcan los sistemas de financiamiento se encuentran los mecanismos de distribución de recursos, los cuales se encargan de asignar el financiamiento a los distintos niveles de administración y que incluye a los establecimientos educativos (OCDE, 2017). Esta situación es especialmente relevante en el actual contexto de implementación de una nueva política de administración en el sistema educativo en Chile, el cual incorpora al sistema escolar un nuevo actor: los Servicios Locales de Educación.

De esta forma, resulta importante conocer en qué consisten los mecanismos de distribución de recursos financieros de países con distintos tipos de gobernanza² (centralizada o descentralizada), relevar, especialmente, las ventajas y desventajas que presentan los diferentes modelos, y rescatar elementos que puedan contribuir a robustecer el sistema de financiamiento chileno.

Para conocer estos mecanismos de distribución y realizar el análisis respectivo, en este documento se utilizó la información contenida en dos proyectos en los que participó recientemente el Ministerio de Educación. El primero de ellos es el proyecto *School Resources Review* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es una revisión y análisis internacional de la manera en que se distribuyen, utilizan y gestionan los recursos en cada contexto nacional, de manera de contribuir al trabajo de cada país para el cumplimiento de los objetivos de su sistema educacional (MINEDUC, 2017).

Este proyecto contó con tres etapas que permitieron obtener una mirada interna de los sistemas de financiamiento de cada país y, por otro lado, otorgaron la posibilidad de conocer la situación de estos países en temas transversales sobre el financiamiento educativo:

- a) Elaboración de un reporte individual (*Country Background Report*) a partir de la información que cada país entregó mediante una ficha descriptiva de diferentes

¹ Agradecemos especialmente las revisiones y valiosos comentarios de Antonia Bezanilla Corte, Profesional asesor del Gabinete Ministerial de Educación; Hadabell Castillo Herrera, Coordinadora de la Unidad de Investigación en Educación Escolar del Centro de Estudios del MINEDUC; y Roberto Schurch Santana, jefe del Centro de Estudios del MINEDUC. Desde luego que todos los errores y limitaciones remanentes son de exclusiva responsabilidad de la autoría.

² La OCDE define la gobernanza pública como los “arreglos formales e informales que determinan como se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las acciones públicas” (OCDE, 2011a, citado en OCDE, 2017).

- elementos relacionados con recursos escolares.
- b) Dos visitas de personas expertas de la OCDE, quienes complementaron lo que cada país informó.
 - c) Elaboración del informe final por país (*Country Review*).

En este contexto y de forma paralela, surgió el documento *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, en el cual se sustentó la presente Evidencia. Un segundo registro base fue el estudio Financiamiento de la educación en Chile del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se realizó a solicitud del Ministerio de Educación. Dicha investigación, efectuada durante el año 2017, tuvo por objetivo analizar las formas en que los recursos fueron distribuidos entre los establecimientos y los sostenedores y sostenedoras del sistema chileno, y cuyo foco se centró en el financiamiento del sistema escolar³ por medio de las subvenciones (BID, 2018). Además, presenta un análisis internacional sobre las formas de financiamiento de diferentes sistemas educativos.

Ambos estudios analizan los siguientes países que poseen diferentes contextos educativos: Austria, Bélgica (comunidad flamenca y francesa), Brasil, Canadá (Ontario), Chile, Colombia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos (Carolina del Norte, Massachusetts, y Washington), Estonia, Islandia, Israel, Kazajistán, Lituania, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, República Checa, Suecia y Uruguay.

En términos metodológicos, el presente documento se compone de cuatro secciones que permiten organizar la información. La primera describe las fuentes de financiamiento de distintos países, mientras que la segunda hace referencia a los mecanismos de distribución. Estos apartados abordan el origen y la forma de asignar el financiamiento escolar, ya sea entre distintos niveles de administración o a los establecimientos educativos. Para ello, se presenta la conceptualización de cada tema y los países asociados a cada uno, acompañada de ejemplos de casos nacionales y/o internacionales que buscan destacar experiencias relevantes y que, a su vez, puedan servir de ejemplo para una mejor comprensión del mecanismo que se describe. La tercera sección, en tanto, expone los comentarios finales referidos a los puntos anteriores y, finalmente, la última sección entrega recomendaciones y desafíos que permiten relevar ciertos elementos necesarios de observar y analizar, si se pretende revisar el actual mecanismo de distribución de recursos en el contexto de cambio que experimenta Chile en materia educativa. Junto con esto, sintetiza las principales recomendaciones que tanto la OCDE como el BID realizan a la luz de las características que presentan los mecanismos en los diferentes sistemas educativos.

Dicho lo anterior, la presente evidencia tiene como objetivo dar a conocer distintos mecanismos de distribución del financiamiento escolar a partir de una revisión internacional. Con esto, se espera poner a disposición información relevante teniendo en consideración que sistemas

³ El estudio del BID solo se enfocó en el funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar, por tanto, no incorpora análisis detallado sobre educación parvularia, especial, de adultos o superior.

complejos de gobernanza educativa requieren de la revisión periódica de los mecanismos utilizados para distribuir sus recursos a los establecimientos educativos. Cabe destacar que la evidencia no busca detallar la experiencia particular de cada uno de los países, sino más bien destacar los tipos de mecanismos de distribución que predominan en ellos. Por lo tanto, para una mayor profundización sobre la forma en que cada país asigna los recursos financieros en sus sistemas educativos, se recomienda revisar los reportes individuales⁴.

2. Fuentes de financiamiento a los establecimientos escolares

Uno de los elementos que influye tanto en el funcionamiento de los sistemas de financiamiento como en la manera en que se distribuyen los recursos públicos (ya sea su entrega directa a los establecimientos educativos o entre distintos niveles de administración), se relaciona con las diferentes fuentes desde donde provienen dichos recursos. Por lo general, no existe un único suministro desde el cual se recaude, administre y distribuya el financiamiento escolar, sino que intervienen conjuntamente tanto el nivel central como los niveles subnacionales.

En ese sentido, existen dos momentos en el que se realizan transferencias de financiamiento. Un primer momento de transferencia inicial, en el cual la autoridad central asigna los recursos que recauda a los distintos niveles subnacionales de administración, y luego, un momento de transferencia final donde el nivel central y los niveles subnacionales (regional⁵/estatal y local) reparten el financiamiento a los establecimientos educativos.

La OCDE (2017) identifica tres grupos de países según el tipo de autoridad que distribuye la mayor proporción de la transferencia final de financiamiento público a los establecimientos educacionales: a) locales; b) regionales (o estatales); y c) centrales. En el primer grupo es posible identificar a Estados Unidos, ya que el 98% de los recursos que entregan a los establecimientos proviene desde el nivel local (distritos escolares, condados o municipios). Otros ejemplos de esta categoría los representan Canadá y Lituania, donde el nivel local distribuye el 86% y el 74% del financiamiento respectivamente.

Respecto a los niveles regionales o estatales, España y Bélgica (las comunidades flamenca y francesa) representan buenos ejemplos, pues el 80% y el 72% del financiamiento a los establecimientos educacionales, respectivamente, provienen de dicho nivel.

Finalmente, Nueva Zelanda con el 100% y Países Bajos con el 89% son casos que reflejan el último grupo, en los que la mayor proporción de los recursos es distribuida por las autoridades

⁴ Los reportes individuales de los países están disponibles en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-reviews-of-school-resources_24133841

⁵ Primera unidad territorial que se encuentra bajo el nivel central.

centrales. Chile, en este sentido, se ubica precisamente en este último grupo, ya que el 56% de los recursos son asignados por el nivel central, mientras que el 44% restante es repartido por el nivel local⁶. Cabe destacar que el promedio de los países OCDE cuenta con una proporción en la distribución de fondos de un 41% desde el nivel central, un 36% del nivel local, y un 23% del nivel regional.

Sin embargo, es importante tener presente que lo anterior no implica necesariamente que los países de los grupos identificados compartan el mismo nivel de gobernanza (es decir, que además dicho nivel sea el encargado de administrar los establecimientos educacionales), aun cuando la mayoría de los países analizados en los estudios cuentan con sistemas educativos descentralizados. Un ejemplo de ello lo proporcionan Nueva Zelanda y Uruguay, pues en el primer caso, mientras el financiamiento de la educación se caracteriza por ser muy centralizado, el modelo de gobernanza que emplean es bastante descentralizado (BID, 2017). En cambio, Uruguay posee una asignación de financiamiento centralizada, al igual que su nivel de gobernanza educativa.

Por su parte, en países como Estados Unidos, Canadá, Dinamarca y Lituania el nivel local es el principal responsable de la administración de los establecimientos educacionales y distribuye la mayor proporción de recursos. En el caso de Chile, si bien la mayor parte de los recursos es entregada por la autoridad central, sostiene un sistema descentralizado (la administración de los establecimientos está a cargo de organismos locales, sean las municipalidades o los nuevos Servicios Locales de Educación).

Lo anterior demuestra que existen diversas formas que los países pueden emplear para administrar y financiar sus sistemas educativos, y que, en algunos casos, combinan una mixtura de procesos centralizados y descentralizados en la que intervienen factores contextuales de cada país (económicos, sociales, y territoriales) que van configurando los diferentes objetivos de política educativa de sus sistemas. Esto refleja que tanto la gobernanza como el financiamiento de los sistemas educativos son diversos y complejos, pues interactúan constantemente variados actores, cada uno de los cuales aspira a sus propias metas.

3. Mecanismos de distribución de recursos

Dentro de los sistemas de financiamiento, un aspecto central lo componen los mecanismos que utilizan los sistemas educativos para distribuir los recursos públicos entre los distintos niveles de administración que intervienen en educación y a los establecimientos escolares. La importancia de estos mecanismos radica en que son el resultado de los diferentes objetivos educativos que tiene cada país, y que releva determinadas prioridades. En ese sentido, y dado que las prioridades pueden ser complejas y diversas, los países tienden a emplear una combinación de

⁶ En el caso de Chile no aplica la distribución de recursos por medio del nivel regional.

mecanismos según la finalidad que busquen conseguir.

La OCDE (2017) describe diferentes mecanismos utilizados para la distribución inicial del financiamiento tanto para los gastos corrientes como para los de capital, los cuales se caracterizan por tener un mayor o menor grado de restricciones para su uso, según lo impuesto por la autoridad central al momento de realizar la transferencia. De esta manera, un mayor grado de centralización al distribuir los recursos podría otorgar un trato equivalente a todos los establecimientos educacionales, pero, en muchas ocasiones, se evitarían las particularidades de cada uno. En cambio, una mayor descentralización en la entrega concedería más flexibilidad a las autoridades regionales o locales para dar respuesta a las necesidades particulares de los establecimientos, pero, a su vez, generaría un trato diferenciado para estos a lo largo del país. Por lo tanto, una mayor o menor centralización en la distribución dependerá del objetivo que busque cumplir cada mecanismo seleccionado por las autoridades correspondientes.

3.1. Gastos corrientes

La OCDE (2017) define los gastos corrientes como aquellos generados para adquirir bienes y servicios que se consumen dentro del año, y que requieren de la producción recurrente para poder sostener los servicios educativos (salarios docentes y no docentes, costos de operación). En esta sección se abordarán los tipos de transferencia de gastos corrientes utilizados por los distintos países, junto a la forma de asignación de los montos de cada transferencia.

Es importante destacar que para la distribución del financiamiento los países poseen, por lo general, un mecanismo principal que usualmente es acompañado de mecanismos externos para complementar el proceso de financiamiento según ciertos objetivos (OCDE, 2017). Estos mecanismos que muchas veces se reflejan en fondos dirigidos por medio de programas especiales, permiten cierto grado de flexibilidad en la adjudicación de recursos. Es por esto que, en la siguiente sección, algunos países son nombrados en más de un tipo de transferencia, ya que tienden a complementar distintos mecanismos de distribución, en función de sus propósitos.

3.1.1 Tipos de transferencias

Los tipos de transferencia (o subvenciones) empleados para la asignación de fondos de gastos corrientes desde las autoridades centrales a las autoridades regionales, locales o a los establecimientos educacionales, son los siguientes: a) transferencias de suma global; b) subvención en bloque; c) subvención en bloque restringida; d) subvención asignada; e) subvención para establecimientos educacionales específicos; y f) subvención dedicada.

En primer lugar, **las transferencias de suma global** se caracterizan por tener altos grados de descentralización, pues las autoridades centrales asignan financiamiento para el sector público (el cual abarca distintas áreas y no solo educación), y otorgan amplios niveles de discreción para que las autoridades regionales o locales distribuyan los fondos que estimen necesarios a los establecimientos educacionales. Una de las ventajas con las que cuenta este tipo de subvención es que establece mayores grados de independencia en los niveles subnacionales respecto al uso

de los recursos; por el contrario, una desventaja es que los fondos destinados a las diferentes partidas públicas pueden cambiar año a año, dependiendo de las prioridades de cada nivel de administración. En ese sentido, un desafío importante es que tanto los niveles regionales como locales puedan contar con un cuerpo profesional necesario que les permita mejorar la administración y el uso equitativo de los recursos, generando mayor autorregulación. Por lo general, la finalidad de las transferencias de suma global es el empleo de cualquier tipo de gasto corriente o gasto público, incluyendo educación (en Bélgica, Dinamarca, Suecia, España y Eslovenia). Además, algunos países cuentan con subvenciones llamadas “anuales”, que cumplen una función similar a las transferencias de suma global, ya que pueden ser implementadas para cualquier tipo de gasto corriente en educación como es el caso de Uruguay y Kazajistán. No obstante, en este último país la subvención anual puede provenir de autoridades centrales, regionales o locales a los establecimientos educacionales (cada nivel transfiere fondos a los establecimientos que administra). Por su parte, en el caso uruguayo, la transferencia es entre la misma autoridad central (desde el Consejo de Gobierno Central a los Consejos de Educación).

En segundo lugar, **la subvención en bloque** otorga financiamiento con altos grados de discreción para que autoridades regionales, locales o los establecimientos educativos puedan utilizarlo en educación escolar o preescolar (a diferencia de las transferencias de suma global, cuyo uso queda delimitado a educación). Una de las ventajas de esta subvención es la posibilidad de contar con financiamiento específico y regular para educación, con la opción de reasignar los fondos a las categorías educativas que estimen convenientes. Por su parte, una desventaja son los problemas que se pueden generar al financiar temáticas específicas al interior de alguna categoría, pues los fondos entregados podrían ser insuficientes. En la mayoría de los casos esta subvención está destinada a gastos corrientes y operacionales (en países como Austria, Bélgica, Chile, Dinamarca, Islandia, Israel, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia). Otro de sus usos es la subvención para salarios de personal (en Bélgica y Eslovaquia).

Por ejemplo, esta subvención en Chile hace referencia al financiamiento central de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) para proveedores de educación preescolar que operan Vía Transferencia de Fondos (VTF), y de la autoridad educativa central (Integra) para los proveedores de educación preescolar que operan en base a acuerdos (OCDE, 2017). Otro ejemplo del uso de esta subvención es Eslovaquia, donde el financiamiento para el desarrollo profesional docente está incluido en la subvención en bloque para los costos salariales. La revisión de la OCDE (2017) evidencia que el profesorado informó la existencia de dificultades al momento de acceder al desarrollo profesional por falta de apoyo financiero. Además, la revisión destaca que Islandia utiliza este tipo de subvención de dos maneras: transfiriendo recursos a los municipios para financiar la educación obligatoria; y transfiriendo recursos directamente desde el Gobierno central a las escuelas en el caso de la educación secundaria superior⁷.

En tercer lugar, **la subvención en bloque restringida** consiste en el financiamiento que las autoridades regionales, locales o los establecimientos pueden disponer con un grado de

⁷ En Chile este tipo de educación hace referencia a la educación técnico-profesional.

discreción, pero dentro de áreas de gasto establecidas previamente. Por ejemplo, esta subvención es ocupada principalmente para costos operativos en Estonia, Portugal, Eslovenia, España y Uruguay. También tiene como propósito ser un apoyo extra a grupos específicos de estudiantes (Bélgica), para presupuesto autónomo de los establecimientos (Austria), y para cubrir costos directos de la educación escolar (como el salario de los docentes, personal de apoyo, textos escolares y materiales didácticos en República Checa).

En cuarto lugar, **la subvención asignada** otorga financiamiento a las autoridades regionales, locales o los establecimientos educativos, las cuales tienen la obligación de emplear los recursos en ítems específicos de gasto corriente en la educación escolar o preescolar, tales como el desarrollo profesional docente. La mayoría de los países de la revisión tiene este tipo de subvención, pero con propósitos variados. Dentro de los ítems destacan: el apoyo al estudiantado con necesidades educativas especiales y/o con desventajas sociales (en Austria, Chile, Eslovaquia, Eslovenia y España); el salario para docentes y no docentes, junto al desarrollo profesional docente (en Chile, España, Estonia, Israel y Portugal); y prioridades políticas (en Austria, Dinamarca y Suecia). En Chile, esta subvención se ve reflejada en la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Proyecto de Integración Escolar (PIE), que destinan financiamiento para fines específicos, ya sea para la mejora de establecimientos con una gran parte de estudiantes con desventaja socioeconómica, o la integración de estudiantes con educación especial en establecimientos regulares, respectivamente (OCDE, 2017). Por su parte, Kazajistán utiliza la subvención principalmente para equalizar las diferencias en los ingresos regionales y locales; Uruguay tiene como objeto la alimentación escolar; y Lituania, los costos de enseñanza.

La revisión OCDE en Estonia encuentra que el uso de subvención asignada para salarios docentes ofrece la ventaja de que los costos de las decisiones de políticas nacionales para aumentar los salarios mínimos de los docentes no se imponen por completo a las autoridades locales (Santiago et al., 2016a citado en OCDE, 2017).

Adicionalmente, el uso de subvención asignada para los costos de enseñanza, como es el caso de Lituania, permitió al gobierno nacional garantizar un grado de control sobre la calidad de la educación impartida en los establecimientos educativos (Herczynski, 2011 citado en OCDE, 2017).

En quinto lugar, **la subvención para establecimientos educacionales** específica es la que se caracteriza por ser una de las subvenciones más restrictivas, ya que las autoridades de los niveles regionales y locales están obligadas a aplicarla en establecimientos educacionales específicos, por lo que se reduce la discrecionalidad administrativa para la reasignación de financiamiento entre diferentes establecimientos. Un ejemplo de esta subvención lo proporciona Chile, donde se otorga financiamiento para salarios de profesionales de la educación de establecimientos con mejor desempeño dentro de un grupo comparable en cada región (OCDE, 2017), el cual es determinado por el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). Otros países cuentan con alguna de las subvenciones mencionadas anteriormente, pero que son para establecimientos específicos (la subvención asignada en Eslovaquia representa un ejemplo).

Finalmente, **la subvención dedicada consiste en un financiamiento** que no es administrado por los establecimientos educacionales (por lo tanto, no es transferido a estos individualmente), por ejemplo, recursos para salarios docentes pagados de forma directa por la autoridad pertinente (ya sea central, regional, estatal, o local). Austria, Bélgica, Chile, Israel, Portugal, España y Uruguay utilizan este tipo de subvención para financiar remuneraciones de docentes y, en algunos casos, de personal no docente. En Uruguay también se incluye como uno de los propósitos la formación de docentes para apoyar a estudiantes con necesidades educativas especiales, mientras que Austria lo emplea para gastos de operación y mantenimiento. Este tipo de subvención en Chile lo refleja el financiamiento que concede la Ley de Inclusión, pues se tratan de fondos que las autoridades locales y proveedores de establecimientos privados que reciben financiamiento público solo pueden destinar para fines educativos, y que incluyen salarios y costos operativos (OCDE, 2017). Por su parte, Nueva Zelanda cuenta con una subvención dedicada al pago directo de salarios que hace la Corona al profesorado y al equipo directivo, financiando una planta mínima establecida previamente, lo cual genera el incentivo para que los establecimientos contraten a docentes calificados (puesto que no deben racionar el financiamiento para dedicarlo a otro ítem).

De manera complementaria a las transferencias descritas anteriormente, varios países utilizan como mecanismo de distribución **el financiamiento discrecional**, el cual tiene como principal propósito proporcionar recursos adicionales para gastos operacionales y corrientes (en República Checa, Dinamarca, Kazajistán, Lituania, Portugal⁸ y Suecia). Lituania también emplea este tipo de financiamiento para cubrir parte de los salarios docentes. En el caso de Kazajistán, corresponde a costos operativos que no son cubiertos por los presupuestos regionales ni locales.

Aquellos mecanismos que poseen menor discrecionalidad y que se encuentran dirigidos a categorías determinadas, surgen principalmente dado que la autoridad central pocas veces conoce la manera en que se utiliza el financiamiento asignado al nivel escolar (Fazekas, 2012 citado en OCDE, 2017). La ventaja de estos fondos dirigidos radica en que transmiten objetivos de política, responden a las necesidades emergentes que puedan surgir en el sistema escolar, y permiten abordar las inequidades. Sin embargo, reducen la transparencia del financiamiento a los establecimientos educacionales, complejizan la distribución de financiamiento y la hacen potencialmente ineficiente debido al riesgo de duplicación de esfuerzos, la falta de coordinación y los mayores costos administrativos (OCDE, 2017). La revisión de la OCDE en República Checa detectó que los fondos dirigidos apoyan la experimentación de políticas y, al apoyar proyectos localizados e innovadores, puede ser un camino fructífero para probar diferentes enfoques con el fin de abordar desafíos identificados en el sistema educativo (OCDE, 2017). Por su parte, Uruguay y Chile también representan ejemplos de estos fondos dirigidos. Uruguay trabaja con alrededor de 130 programas dirigidos para mejorar la equidad de la educación, mientras que en Chile la revisión de la OCDE (2017) encontró que el uso de estos fondos ayudó a responder a nuevas prioridades como la jornada escolar completa, y una ampliación de la cobertura de la educación preescolar.

⁸ Se exceptúa el gasto en salarios de docentes.

3.1.2 Formas para determinar los montos de cada transferencia

Por otra parte, todos los mecanismos de distribución mencionados anteriormente han establecido una forma para determinar el monto asignado a los niveles regionales, locales o a los establecimientos educativos. La OCDE (2017) describe cuatro enfoques principales para distribuir el financiamiento: a) discreción administrativa; b) costos incrementales; c) licitación y proceso de negociación; y d) fórmula de financiamiento. No existe un único enfoque para un determinado mecanismo, sino que los países los usan dependiendo de los objetivos que deseen conseguir (por lo que un país puede utilizar diferentes enfoques para un mismo mecanismo o viceversa)⁹.

En primer lugar, **la discreción administrativa** se basa, principalmente, en una evaluación individual de la cantidad de recursos que cada establecimiento educativo necesita. Implica el uso de juicio profesional y experiencia, por lo que requiere de un conocimiento extenso de cada establecimiento. Además, puede involucrar el uso de indicadores. La subvención asignada (en Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Uruguay), junto con la subvención dedicada (en Chile, Portugal y Uruguay) y las transferencias de suma global (en Kazajistán, Suecia y España), proporcionan ejemplos de donde se utiliza la discreción administrativa. El financiamiento discrecional también ocupa recurrentemente este tipo de enfoque. La gran desventaja de este enfoque tiene que ver con la dificultad para lograr un conocimiento completo de cada establecimiento, lo cual puede generar una distribución inequitativa de recursos (OCDE, 2017).

En segundo lugar, el enfoque basado en los **costos incrementales** considera el gasto histórico de un establecimiento para posteriormente calcular la asignación correspondiente para el año siguiente. Por lo general, este enfoque se encuentra asociado a la discreción administrativa (pues muchas veces esta discreción está basada en tendencias históricas) y, frecuentemente, son empleados en sistemas centralizados. Las transferencias de suma global en Uruguay son distribuidas en función de bases históricas. Por lo regular, tanto los costos incrementales como la discreción administrativa están asociados a bajos niveles de transparencia presupuestaria.

Como se ha señalado en la Revisión de Recursos Escolares de la OCDE en Kazajistán, los establecimientos educativos tienen incentivos para enfrenar los déficits con la esperanza de que otros los absorban e inflar sus gastos, con el objetivo de obtener asignaciones más grandes en los años subsiguientes, una práctica conocida como “déficit presupuestario” (OECD/The World Bank, 2015 citado en OCDE, 2017).

En tercer lugar, el enfoque basado en **la negociación y licitación** incluye establecimientos que compiten por financiamiento adicional ofrecido mediante la participación en un programa particular (licitación), mientras que los procesos de negociación involucran acuerdos entre el nivel que asigna los fondos y quienes los reciben (por ejemplo, entre diferentes niveles de

⁹ Por ejemplo, Chile posee cuatro subvenciones en bloque (con distintos propósitos); tres de ellas utilizan fórmula de financiamiento para asignar el nivel de recursos, mientras que una de ellas emplea el proceso de negociación. Por su parte, Eslovaquia tiene a disposición cinco subvenciones asignadas, pero tres de ellas tienen discreción administrativa y dos con fórmulas de financiamiento.

gobierno). Las transferencias de suma global en Bélgica, Dinamarca, España, Kazajistán y Uruguay involucran el proceso de negociación para distribuir los recursos. Asimismo, es utilizado en Austria, República Checa y Estonia para asignar fondos por medio de la subvención en bloque restringida.

Finalmente, **la fórmula de financiamiento** representa el último enfoque que implica el uso de criterios objetivos como regla universal para definir la cantidad de financiamiento a los que deben acceder los niveles regionales o locales, y los establecimientos educativos. Por lo general, las fórmulas de financiamiento contienen, principalmente, cuatro grupos de variables (OCDE, 2017):

- a) Básico: número de alumnos y nivel de enseñanza.
- b) Basado en necesidades.
- c) Currículum o basado en programas educativos.
- d) Basado en las características de los establecimientos educativos.

La subvención en bloque (en Bélgica, Chile, Dinamarca, Islandia, Israel, Portugal, Eslovaquia, y Eslovenia) y la subvención asignada (en Austria, Chile, Estonia, Israel, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y España) representan ejemplos de mecanismos que ocupan fórmulas de financiamiento para distribuir los fondos desde las autoridades del nivel central a los niveles inferiores (regional, estatal, o local) y a los establecimientos. También utilizan esta forma para asignar la cantidad de recursos países como Nueva Zelanda, Estonia, Países Bajos, Brasil, Colombia y Estados Unidos (Carolina del Norte, Washington y Massachusetts).

A diferencia de los tres primeros enfoques, la OCDE (2017) destaca que las fórmulas de financiamiento proporcionan un grado mayor de transparencia, y que vinculadas al número de estudiantes puede proporcionar una buena precisión del gasto público necesario. También describe que las fórmulas de financiamiento pueden tener tres objetivos principalmente: promover la equidad (horizontal y vertical¹⁰), promover un determinado comportamiento en los receptores de fondos, y regular el mercado (al distribuir una mayor proporción de financiamiento para los establecimientos por estudiantes). Lituania representa un ejemplo donde se promueve un determinado comportamiento, ya que en el año 2001 se introdujo una fórmula de financiamiento que además de crear un esquema transparente y justo para la adjudicación de recursos, buscó promover la optimización de las redes escolares locales y el ajuste constante a la disminución del número de estudiantes (OCDE, 2017).

Por otra parte, también se destaca el debate producido en Austria sobre la introducción de criterios socioeconómicos en la fórmula de financiamiento:

El examen de la OCDE en Austria señaló que si bien los interlocutores sociales respaldan la introducción de una fórmula basada en índices, puede haber oposición política de

¹⁰ Equidad horizontal: mismo trato para los receptores del financiamiento, cuyas necesidades son similares; Equidad vertical: diferentes niveles de financiamiento para receptores cuyas necesidades son diferentes.

algunas provincias con una gran proporción de escuelas rurales, ya que tal fórmula probablemente resultaría en la redistribución de fondos de escuelas rurales a urbanas (ya que hay altas concentraciones de estudiantes de entornos desfavorecidos en las ciudades) (Nusche et al., 2016b, citado en OCDE, 2017).

Si bien el enfoque de fórmula de financiamiento suele ser el más utilizado por los países revisados por la OCDE (2017) y por el BID (2017), tal como se mencionó anteriormente, esto no excluye que los países empleen otros enfoques en sus mecanismos de distribución, muchos de los cuales, incluso, comparten más de un enfoque según los diferentes propósitos que han establecido.

3.2. Gastos de capital

La OCDE (2017) define los gastos de capital como el gasto en activos que tienen una duración superior a un año, y que incluyen la construcción, renovación y mantención de la infraestructura, junto con el equipamiento didáctico y no didáctico, ya sea nuevo o de reemplazo (por ejemplo, muebles o computadores). En esta sección se abordarán los tipos de transferencias para los gastos de capital empleados por los distintos países, junto a la forma de asignación de los montos de cada transferencia.

3.2.1 Tipos de transferencias

El informe de la OCDE (2017) establece los siguientes mecanismos utilizados para distribuir financiamiento destinado al gasto de capital: a) programas de inversión en infraestructura; b) decisiones o subvenciones ad hoc; y c) financiamiento discrecional. En primer lugar, **los programas de inversión en infraestructura**¹¹ tratan de iniciativas específicas, principalmente, desde el nivel central (pero también puede ser desde el nivel regional o local) y que están destinadas a la inversión en infraestructura mediante planes o estrategias de desarrollo a mediano plazo. El principal propósito de este mecanismo es la construcción y mantención de la infraestructura escolar, y es adoptado por países como Austria, Bélgica, Chile, República Checa, Estonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia y Uruguay.

En segundo lugar, **las subvenciones ad hoc** otorgan financiamiento por medio de un acuerdo entre los organismos encargados de entregar el financiamiento, y quienes lo reciben. Al igual que los programas de inversión, su principal finalidad es la construcción, renovación y mantención de infraestructura, y están presentes en Austria, Bélgica, República Checa, Estonia, Israel, Kazajistán, Lituania, Portugal, España, Suecia y Uruguay.

¹¹ En el caso de Chile, un ejemplo de estos programas de inversión lo compone el Fondo de Infraestructura Educativa (FIE).

En tercer lugar, se encuentra **el financiamiento discrecional**, el cual tiene como objetivos tanto la reparación, construcción y mantención de la infraestructura (Dinamarca, Islandia, Kazajistán, Lituania, Eslovaquia, y Eslovenia), como el financiamiento de los equipos de enseñanza y materiales didácticos (en el caso de Uruguay).

Además de los tres mecanismos descritos anteriormente, los países también pueden considerar otros tres tipos de mecanismos adicionales: **subvenciones asignadas, procesos de negociación, y subvenciones anuales** para distribuir el financiamiento de los gastos de capital (OCDE, 2017). En el primer caso, los recursos se emplean para la construcción y mantención de infraestructura (en Kazajistán, Eslovaquia y España), y también para la implementación de prioridades políticas federales (en Austria). Los procesos de negociación, tal y como la mayoría de las transferencias para gastos de capital, tienen como propósito la construcción y mantención de infraestructura (en países como Dinamarca, Islandia, Kazajistán y Uruguay) y, además, financiar costos de capital en general (principalmente en Dinamarca). Finalmente, las subvenciones anuales son ocupadas para la construcción y mantención de infraestructura (en Chile y República Checa), para costos de capital en general (en Dinamarca), y para financiar equipos de enseñanza y no instructivos (en Bélgica).

Entre los países examinados por la OCDE, la mayoría no proporciona una subvención anual para gastos de capital. Esto solo ocurre en la República Checa, Dinamarca y (solo para los programas vocacionales de secundaria superior) Chile¹² (OCDE, 2017).

3.2.2 Formas para determinar los montos de cada transferencia

Los tipos de transferencias para distribuir el financiamiento para gastos de capital también consideran diferentes maneras para determinar el monto asignado a los niveles regionales, locales, o a los establecimientos educativos. La OCDE (2017) menciona principalmente tres: a) discreción administrativa; b) competición por fondos; y c) evaluación de necesidades. Al igual que en el caso de los gastos corrientes, no existe una única forma para cada mecanismo sino que los países, en ocasiones, aplican más de una para un mismo mecanismo¹³.

En primer lugar, **la evaluación de necesidades** implica la distribución de fondos a los establecimientos educativos que cuenten con las mayores necesidades de renovación o remodelación, y que incluyen las reparaciones de emergencia. Es utilizada en programas de inversión en infraestructura (en Austria, República Checa, Portugal, Eslovaquia y España), subvenciones ad hoc (en República Checa, Estonia, Israel, Lituania, Portugal, España y Suecia), subvenciones asignadas (en España) y financiamiento discrecional (en Islandia y Uruguay).

¹² En el caso de Chile hace referencia a los establecimientos de administración delegada.

¹³ Por ejemplo, República Checa cuenta con una subvención anual que utiliza tanto la discreción de las autoridades regionales y locales como la evaluación de necesidades para determinar el nivel de la subvención. Por otra parte, Kazajistán otorga financiamiento discrecional usando la discreción administrativa, que, a su vez, se basa en la evaluación de necesidades.

En segundo lugar, la **competición por fondos** es empleada en transferencias relativas a los programas de inversión en infraestructura (en Chile y Estonia), en el financiamiento discrecional (en Eslovenia) y en subvenciones anuales (en el caso de Chile).

Finalmente, la **discreción administrativa** se basa en el criterio de la autoridad encargada de distribuir el financiamiento, e implica conocer los requerimientos de los establecimientos. Además, esta forma tiende a combinarse con la evaluación de necesidades, ya que, en ocasiones, de ello depende el financiamiento que es asignado a los establecimientos. Los programas de inversión en infraestructura (en Austria, Bélgica, Eslovaquia y Uruguay), las subvenciones ad hoc (en Austria, Bélgica, República Checa, Kazajistán, España y Uruguay), y la mayor parte del financiamiento discrecional (en Dinamarca, Islandia, Kazajistán, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y Uruguay), representan ejemplos de transferencias que manejan este sistema para determinar sus montos.

4. Comentarios finales

Resulta importante recalcar que los mecanismos de distribución de financiamiento en los países analizados son diversos y complejos, lo que dificulta aún más el análisis y entendimiento de los sistemas de financiamiento escolar. Esta complejidad se debe a la variedad de actores que intervienen durante todo el proceso, puesto que son distintos niveles de administración escolar los que están encargados de adjudicar los recursos a los establecimientos educativos. Además, los mecanismos tienden a ser heterogéneos y no emplean un único enfoque para determinar la cantidad de fondos a distribuir. Así, este documento busca destacar las diversas formas que dispone un grupo de países para dotar de financiamiento a sus sistemas escolares.

De esta manera, un primer elemento a relevar es la necesidad de que los mecanismos de asignación puedan estar alineados y cumplan con lo que se propuso cada país. De lo contrario, los resultados que podrían generar esos mecanismos serán ineficientes y entorpecerían el funcionamiento del sistema escolar, pues el financiamiento no se estaría distribuyendo con el fin correspondiente. Por lo tanto, la revisión periódica de los mecanismos se vuelve fundamental, porque, de esta manera, sería posible detectar con anticipación posibles errores y ejecutar los ajustes necesarios. Además, los mecanismos se basan en información y objetivos, y dependen de condiciones que están en constante cambio, por lo que se vuelve aún más necesaria su revisión y evaluación periódica.

Además, esta revisión periódica implica determinar cuál será el mecanismo principal de distribución de recursos y cuáles serán los complementarios o externos. Al respecto, la OCDE (2017) señala que si bien los mecanismos externos (como el financiamiento dirigido) logran responder a ciertas prioridades políticas al estar destinados exclusivamente para ello, pueden generar superposición de roles, excesiva burocracia, ineficiencias y mayores costos de transacción, debido a que deben incluir formas que permitan supervisar el gasto en los fines

establecidos. Por ejemplo, el BID (2017) destaca que en el caso de Canadá (Ontario) el financiamiento es otorgado a las juntas escolares (nivel intermedio encargado de la administración de los establecimientos educativos), principalmente, por medio de una fórmula de financiamiento conocida como Subvención para las Necesidades de los Estudiantes, y que está compuesta de una serie de subvenciones, cada una con un objetivo establecido. Aun así, las juntas poseen flexibilidad para repartir los fondos a los establecimientos, definiendo sus propios criterios (como el número de estudiantes para determinar la cantidad de docentes y otro personal de tiempo completo). Adicional a este principal mecanismo, también existen algunos complementarios como otro tipo de subvenciones o financiamiento que puede surgir desde las propias juntas escolares.

En función de la revisión de los diferentes mecanismos de distribución de fondos y sus características, es posible señalar que, en general, se visualiza una ventaja en aquellas subvenciones que tienen menos restricciones en cuanto a los ítems de gastos, como en el caso de la transferencia de suma global y la subvención en bloque, ya que permiten libertad para adecuar el financiamiento de los establecimientos en función de sus necesidades, además de tener mayor facilidad para la redistribución de los fondos entre establecimientos (cuando el mecanismo lo permite). Sin embargo, al contar con altos niveles de discreción, este tipo de transferencias genera el riesgo de no asignar recursos suficientes para distribuir en educación (principalmente en el caso de las transferencias de suma global), lo que genera una gran dispersión en el financiamiento destinado a educación entre las autoridades subnacionales de un mismo país. Por otro lado, si bien las subvenciones con más restricciones ven limitado su uso, son favorables para apoyar el logro de los objetivos políticos declarados en los diferentes sistemas educativos.

Respecto a las formas sobre cómo se determina la asignación de fondos de los mecanismos de distribución se observa que aquellas subvenciones menos restrictivas en sus usos (transferencias de suma global) junto al financiamiento discrecional, son otorgadas mayoritariamente en función de la discreción administrativa (basada muchas veces en gastos históricos de los establecimientos), y también mediante procesos de negociación y licitación. Por otro lado, la fórmula de financiamiento se utiliza con mayor frecuencia para distribuir subvenciones en bloque y subvenciones en bloque restringidas (aunque en estas últimas también se destaca la discreción administrativa como método para determinar la cantidad subvención). Un ejemplo de esto lo representa la República Checa, pues considera tres tipos de mecanismos: dos subvenciones en bloque restringidas para cubrir costos directos de educación, y el financiamiento discrecional para costos operacionales. Estos mecanismos combinan procesos de negociación y fórmulas de financiamiento para adjudicar los fondos, y otorgan a cada región (encargadas de distribuir el financiamiento a los establecimientos) la decisión de la fórmula exacta.

Es preciso señalar que, para poder cumplir con el equilibrio necesario en la distribución de recursos, se debe tener en cuenta que los distintos mecanismos y los enfoques que se utilizan para determinar la cantidad de financiamiento a entregar presentan ventajas y desventajas, las cuales deben ser analizadas previamente en función de los objetivos de cada sistema educativo. Junto con ello, es importante recalcar que los mecanismos de distribución deben ser claros y

transparentes, debido a que esto permite que todas las personas involucradas en educación puedan comprender la manera en que los establecimientos educativos reciben los recursos (además, esto favorece la rendición de cuentas del sistema en su conjunto).

Con esto, es relevante considerar que no existe un único mecanismo para distribuir el financiamiento que pueda ser replicado, ya que, muchas veces, dependerá tanto de los objetivos educativos que desee conseguir cada país, como de la manera en que se encuentra organizado el sistema educativo y de los factores contextuales que lo rodean. En la revisión de países es posible visualizar que no existe un único mecanismo, sino más bien son mecanismos mixtos que se conjugan mediante una serie de factores.

Chile no es la excepción, dado que los mecanismos para distribuir el financiamiento a los distintos niveles de administración escolar y a los establecimientos deben responder a las características y finalidades actuales del sistema educativo. Desde esta perspectiva y considerando el actual contexto de implementación de una nueva forma de administración de la educación pública, lo anterior implica el desafío de revisar permanentemente los mecanismos de adjudicación. En ese sentido, sería relevante analizar con mayor profundidad la experiencia de distribución de recursos de países como Canadá (Ontario) y República Checa, ya que cuentan con sistemas de administración educativa similar al de Chile y podrían complementar y perfeccionar los modelos actuales de distribución de recursos. De esta manera, se hace posible realizar los ajustes necesarios de forma oportuna, y así contribuir a mejorar la calidad de la educación.

5. Recomendaciones y desafíos

Debido a las complejidades que presentan los sistemas de financiamiento y los mecanismos de distribución de recursos utilizados en los diferentes países, resulta necesario tener en consideración ciertos elementos que puedan contribuir a mejorar la toma de decisiones relativas al financiamiento escolar. En ese sentido, tanto la OCDE (2017) como el BID (2017) destacan algunas recomendaciones relevantes a considerar.

En primer lugar, resulta fundamental garantizar un sistema estable y conocido abiertamente para distribuir los fondos públicos desde los distintos niveles de gobierno (nacional o subnacional) a los establecimientos educativos. Esto es relevante, dado que la estabilidad de un sistema evita o reduce al mínimo la incertidumbre en los distintos miembros de la comunidad educativa, y su conocimiento permite establecer reglas claras previamente. Lo anterior también debe ser complementado con asegurar mecanismos más simples, y así promover la transparencia del sistema de financiamiento y el acceso libre a la información.

En segundo lugar, se deben buscar formas eficientes que permitan asegurar la equidad en los mecanismos de financiamiento, ya sea mediante un mecanismo de distribución principal o por

medio de la complementariedad de este con otros externos (como es el caso del financiamiento dirigido a estudiantes o establecimientos educacionales específicos). El BID (2017) destaca que el sistema en Chile se vería beneficiado con una simplificación de los criterios de uso de recursos que rigen a las subvenciones dirigidas (o de destino específico), debido que generaría un gasto más eficiente de los recursos.

Respecto a este punto, es necesario analizar si quienes distribuyen fondos a partir de un determinado enfoque manejan la información necesaria para ello. Es importante que los recursos que las autoridades asignan mediante transferencias con discreción administrativa sean otorgados con la mayor información posible respecto a su contexto, pues se podría caer en inequidades al tomar determinaciones sin la debida referencia. En el caso de las fórmulas de financiamiento es recomendable establecer criterios de evaluación y revisión constantes en función de la política educativa, para conseguir un alineamiento permanente y minimizar los riesgos que puede implicar un desajuste entre los objetivos de la política y este mecanismo de distribución.

En tercer lugar, es necesario considerar la fiabilidad y la precisión de la información que es utilizada como base para el diseño de los distintos mecanismos de distribución de financiamiento. Es por este motivo que los mecanismos deben ser revisados y evaluados constantemente, ya que pueden reflejar una adjudicación inequitativa de recursos, ya sea por estar basados en información errónea o desactualizada (como es el caso de los indicadores que se utilizan como fuente de información censal), o porque los factores contextuales cambian.

En cuarto lugar, los distintos niveles encargados de la distribución de recursos deben compartir sus experiencias relativas a los mecanismos empleados, de manera que puedan generar aprendizajes en el conjunto del sistema. Esto resulta relevante porque muchos mecanismos tienen consecuencias que no se consideran al momento de su selección, por lo que dicho conocimiento colabora con la entrega de más información a las autoridades de los diferentes niveles subnacionales.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Financiamiento de la educación en Chile. Informe Final.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2017). ¿Cómo mejorar la distribución, uso y administración de los recursos escolares? Análisis y desafíos a partir de las recomendaciones OCDE en la Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas (Chile). Serie Evidencias N° 38. Santiago, Chile.

OECD (2017). The funding of School Education: Connecting Resources and Learning. Paris: OECD Publishing.