



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

Financiamiento y derecho a la educación

Alejandro Morduchowicz (*)

(*) Economista. Consultor y Docente del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Financiamiento y derecho a la educación

Índice

Introducción	4
I. La asignación eficiente	5
II. Los derechos	7
III. Los recursos	12
IV. Los métodos	16
V. La asignación de recursos	19
Comentarios finales	23
Bibliografía citada	24



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Financiamiento y derecho a la educación

Resumen

El trabajo aborda el análisis del financiamiento educativo a la luz de las distintas posiciones a las que podrían arribar diferentes teorías de filosofía política. Los corolarios podrían ser totalmente opuestos según qué postura se adopte y, en algunas de ellas, el derecho a la educación se vería seriamente comprometido. Asimismo, se revisan los distintos métodos para calcular el financiamiento necesario para garantizar ese derecho. Por último, se repasan las distintas formas de asignar los recursos disponibles.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

El dinero no es nada, pero mucho dinero, eso ya es otra cosa.

George Bernard Shaw

Introducción

Como la mayor parte de los interrogantes educativos, precisar el financiamiento requerido para implementar políticas que garanticen el derecho a la educación no es sencillo ni unívoco. Esto no se debe a limitaciones del análisis económico. Su respuesta no forma parte de su campo específico; al menos, no es la única disciplina que debe contribuir a esclarecer este asunto. Los recursos necesarios para alcanzar una educación de calidad son múltiples y de estos, los monetarios son sólo la expresión final de definiciones de política hechas tanto en el pasado como en el presente. Más aún, no hay ningún gasto educativo que no pueda explicarse por medio de esas definiciones. En otras palabras, los costos no son autónomos de lo que estos representan y de los hechos y decisiones que los originan. Por supuesto, los recursos que finalmente se asignen dependerán de la interacción entre esas decisiones y la restricción presupuestaria que impone límites a su efectiva prosecución.

Para un economista es casi inevitable preguntarse por qué es más difícil determinar un costo (o precio) de la educación que en cualquier otro ámbito. De modo similar, para un no economista es casi natural responder que el tipo y calidad de servicio prestado depende de factores no sólo económicos y tecnológicos sino históricos, políticos, sociales y culturales. Los costos educativos no se determinan por medio de un simple cálculo. Obtenerlos es difícil porque los fines perseguidos son múltiples e intangibles.

Si el estudio de los factores que explican los costos actuales es problemático, la estimación de aquellos que permitirían garantizar el derecho a la educación es una tarea más ardua aún. Hasta ahora no ha sido posible elaborar un vector único que defina el costo de escolarizar una persona. En primer lugar, antes de iniciar cualquier tarea de este tipo corresponde preguntarse sobre la escolarización de qué alumno se está hablando. No es lo mismo para la política y, por lo tanto, para su financiamiento, si se trata de acciones dirigidas a niños y/o jóvenes que se encuentran fuera del sistema; o si ya están dentro de la escuela, pero en situación de riesgo educativo, o si se trata de una población que no presenta carencias socioeconómicas, etc. Estas inquietudes no tienen una respuesta única pues no es posible ahondar en los costos educativos sin analizar: a) el destinatario último del servicio -los alumnos- y, b) las características propias de ese servicio.

A su vez, lo que finalmente se haga se sustenta, implícita o explícitamente, en concepciones morales. En tal sentido, principios igualitaristas conducirán a respuestas notablemente distintas a criterios, por ejemplo, utilitaristas. Además, aun resueltos esos temas -si es que tal cosa es posible- queda pendiente la reflexión de la forma de distribuir el financiamiento resultante a las escuelas (y niveles de gobierno en sistemas descentralizados). El modo de repartir los recursos es el que, finalmente, afianzará o desdibujará los objetivos antes definidos.

Este trabajo repasa algunos de los problemas que se presentan para: a) la determinación del financiamiento necesario para garantizar el derecho a la educación y, b) asignar los recursos disponibles eficiente y equitativamente en pos de ese objetivo. Para eso, la primera parte trata sobre la forma en que la economía dominante prescribiría la estimación de la suma óptima a invertir en el sector. En la segunda sección se ilustran los problemas de hallar los costos de la escolarización a la luz de los principios de igualdad de oportunidades y de resultados. No obstante, luego se describe y ejemplifica el modo en que los diferentes componentes de las acciones coadyuvan a orientar los cálculos. En el cuarto acápite se informa sobre los métodos disponibles para definir cuáles y cuántos son los rubros aludidos en la sección anterior. Por último, se reseñan los distintos modelos de distribución de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

I La asignación eficiente

Si a varios economistas se les diera la consigna de que cada uno por separado asigne eficientemente unos recursos dados en educación, probablemente arriben a similares soluciones si: a) disponen de la misma información y, b) ésta es la necesaria para sus cálculos.

La eficiencia se capta por medio de la relación entre los insumos y sus costos con los resultados. Pero el concepto suele ser esquivo o sujeto a diferentes interpretaciones. Debido a esto, mal especificadas, las discusiones que suscita pueden llevar a distintas conclusiones y, por lo tanto, corolarios o propuestas de política. Por supuesto, la esencia es la misma -alcanzar más resultados con lo mismo, o iguales resultados con menos- aunque las perspectivas con que puede analizarse son diferentes.

En educación, la eficiencia se aborda desde una perspectiva interna o una externa. La primera expresa la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla con fluidez de un grado al siguiente hasta lograr la culminación del respectivo nivel. La segunda se mide en términos de la habilidad de las personas de ser económica y socialmente productivas. La educación puede ser internamente eficiente -no haber repetición ni abandono- pero externamente ineficiente debido a que no todos sus egresados consiguen insertarse en el mercado de trabajo. Desde un punto de vista social, esto último sería ineficaz -es decir, no se habrán alcanzado los objetivos buscados- y, por ello, la inversión habría sido un desperdicio de recursos; es decir, ineficiente. Por eso, si se explicita a qué arista de la eficiencia se está aludiendo (y algunos sostendrían que ni siquiera hace falta eso), la respuesta sobre la mejor forma de asignar los recursos no podría diferir.

Sea la que fuere la dimensión de la eficiencia, la economía neoclásica tiene una respuesta para orientar la inversión pública de los recursos disponibles: la tasa de retorno. Ésta -o cualquiera de sus variantes- se deriva del análisis en el que se comparan los costos y los beneficios. Así, en educación, del contraste de esas variables surgirá si es más redituable invertir en tal o cual nivel, modalidad y/o ámbito. Incluso, antes que eso, debería compararse la tasa de retorno educativa con la de otros proyectos alternativos (v.g. caminos, hospitales, etc.). A partir de ahí debería surgir la prescripción de la conveniencia de asignar dinero -y cuánto- a tal o cual sector. Pero el enfoque no sólo se aplica a nivel macro. Podría y debería ser considerado dentro de la escuela y la propia aula. Para ello correspondería distribuir los recursos de modo tal de optimizar su aprovechamiento y dejar de adicionarse en el punto en que no hay más beneficios netos o estos son menores a otros niveles e, incluso, sectores de la economía. Si los recursos se emplean en su forma más productiva, se minimizan los costos lo que, a su vez, incrementa la tasa de retorno.

Llevado al extremo, el argumento y el método implicarían, probablemente, que un grupo considerable de niños y jóvenes no reciba educación o que la tenga, pero en menor cantidad y calidad que la deseable. No porque no la puedan aprovechar sino porque, para asignar los recursos, lo que importan son las productividades relativas de unos respecto de otros. Si destinando una determinada suma se obtiene una mayor ganancia en el nivel primario que en el medio, el criterio señala que la asignación será más eficiente en el primero que en el segundo. Como se dijo, lo mismo se puede decir para las escuelas y los alumnos.

Además, no sólo orienta el modo de distribuir los recursos sino que se podría expedir sobre su magnitud absoluta, más allá de que haya o no fondos para eso: por ejemplo, dada la rentabilidad relativa de un nivel respecto a otro, sería deseable no sólo reasignar parte de los disponibles en otros niveles sino incrementar los existentes. Este proceso seguiría hasta que no se verifiquen más ganancias derivadas de agregar recursos. Debe tenerse presente que aumentar el dinero implica elevar el gasto y, eventualmente, el costo por alumno (salvo que se trate del financiamiento de la expansión de la cobertura). Eso, a su vez, disminuirá el beneficio. Alternativamente, otra posibilidad es que el aumento de los egresados de un nivel



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

presione a la baja los ingresos relativos en el mercado de trabajo, haciendo caer de ese modo la tasa de retorno. En fin, esos u otros efectos señalan el momento en el cual correspondería frenar la reasignación y/o incremento absoluto de dinero.

Argumentos similares pueden desarrollarse para otros recursos; por ejemplo, los temporales: cuando un docente en el aula dirige una mayor parte de su tiempo y atención a los estudiantes más talentosos que a los que más les cuesta seguir la clase, se está comportando según esta descripción. Aunque no se explicita, está maximizando la productividad de su tiempo: la dedicación que le resta a los alumnos con más dificultades, la asigna a los más aventajados que se encuentran en mejores condiciones de aprovecharla.

A pesar de lo expuesto, la economía neoclásica justifica y promueve el financiamiento estatal y universal a la educación básica. Esto no sucede por altruismo sino por sus externalidades positivas. Éstas se verifican cuando la provisión de un bien o servicio tiene consecuencias favorables no sólo para la gente que lo compra o recibe sino, además, para otras personas. Por ejemplo, cuando alguien se vacuna contra un virus, está beneficiando también a la gente con la cual interactúa porque reduce el riesgo de que se contagien la enfermedad. En lo que respecta a la educación, se reconoce una variada gama. Algunas de ellas son la relación positiva entre la escolarización de una persona y su estado de salud y el de su familia, su influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, la decisión sobre la escolarización de los hijos, la cohesión social, la transmisión de valores democráticos y la reducción del crimen.

Bajo este paradigma, dado que no todas las familias pueden financiar la educación de sus hijos, la sociedad en su conjunto debe garantizar la eficiencia -no la equidad, ni los derechos- proveyendo los recursos de modo tal que se maximice la rentabilidad monetaria y la presencia de las externalidades. Más allá de ese punto, una mayor inversión sería un desperdicio social de recursos y correspondería a las propias personas procurarse su mayor cantidad (y, eventualmente, calidad) de educación. Colateralmente, se beneficia a los más desfavorecidos; pero no porque ése hubiera sido el objetivo, al menos según la teoría.

De no existir las economías externas, el discurso económico dominante no podría fundamentar el financiamiento estatal de la enseñanza ya que, al sacar partido sólo los individuos, sus retornos serían totalmente privados. Como cualquier actividad económica, su tratamiento analítico no debería distinguirse del resto de las mercancías.

Aunque al amparo del discurso del cálculo racional los economistas lo han negado sistemáticamente, la economía tiene una vocación normativa. La rama que vincula y aplica sus análisis a la educación no escapa a esa tendencia. La mayoría de sus aportes soslaya determinantes de otra índole que no sean los que sustentan su discurso. No en vano, la dimensión que domina esas contribuciones es la de la eficiencia. Lo cual no estaría mal si no fuera porque deja de lado que ése no es un fin en sí mismo sino un (deseable) requisito de los procesos. Sin embargo, un economista neoclásico podría contra argumentar que la eficiencia es un objetivo: alcanzar el máximo resultado posible del proceso. Esta es una posición consecuencialista y por eso, muy a su pesar, no exenta de principios morales. Otros -muchos-, señalarán que la educación debe brindar igualdad de oportunidades. Por lo tanto, incluso a costa de cierta pérdida de eficiencia, los arreglos de asignación de recursos deberían realizarse en función de ello.

Además, la distribución eficiente de recursos depende del punto de partida. Más arriba se señaló que, con la información suministrada, coincidirían los resultados de la asignación óptima. Con otras dotaciones iniciales -diferentes condiciones sociales para el aprendizaje, por ejemplo- la respuesta al problema bien podría haber sido otra llegando a satisfacer, incluso, las dimensiones de eficiencia y justicia en forma simultánea.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

II Los derechos

Ahora bien, si al grupo de economistas anterior se le encomendase una tarea similar con la misma información, pero en esta ocasión la consigna los comprometiera a alcanzar un resultado equitativo, éste sería impredecible. O, mejor dicho, sería previsible, pero podría ser totalmente divergente. En forma general, probablemente, los eventuales comportamientos dividan al grupo en tres: a) algunos podrían llegar a coincidir en sus respuestas; b) otros, tal vez, difieran en sus sugerencias y; c) otros, finalmente, no sólo no aporten ninguna sino que, incluso, sostengan que el planteo es incompleto si no se aclaran, previamente, algunos interrogantes. Esto es así ya que la elección del modo más justo de repartir cargas y beneficios -de eso se trata, en pocas palabras, el principal problema de la justicia distributiva- supone preguntarse sobre qué, cómo, cuánto y a quién distribuir (Berne y Stiefel, 1984).

II.1 La igualdad de recursos

Entre los principios liberales más ampliamente difundidos para orientar la discusión sobre la justicia en el ámbito educativo se encuentra el que se refiere a su objetivo de brindar igualdad de oportunidades. De un modo general, establece que la posibilidad de acceso a la riqueza, poder e instituciones sociales debe estar abierta a todos. Para eso se necesita que no existan factores que obstaculicen la competencia de las personas por oportunidades en la vida.

La concepción vigente hasta hace unas décadas era su puesta en práctica por medio del postulado aristotélico de igual tratamiento para los iguales, denominado principio de equidad horizontal. Basado en él, los distintos sistemas educativos occidentales se encargaron de proveer -con notable éxito- condiciones materiales similares, cuando no iguales, para la mayoría de su población en edad escolar.

Desde un punto de vista prescriptivo, se dispone de varios criterios orientadores sobre cómo llevar a la práctica esa igualdad. El primero, el más consensuado y frecuentado analíticamente y fácticamente, ha sido el que la define por la negativa. Según este punto de vista, la riqueza de una región, una ciudad, las circunstancias económicas en las que se encuentran los padres o familia, el lugar donde viven, el sexo, la salud, la religión y/o la pigmentación de su piel, no puede ser un factor condicionante al momento de proveer educación.

Operacionalmente, la aplicación estricta de este principio a la educación requiere igual gasto por alumno, igual relación de docentes por alumno, etc. De modo complementario, se argumenta a favor de garantizar un nivel mínimo de servicios escolares proveyendo aspectos básicos (aunque, en los hechos, como se sabe, a veces ni siquiera eso). La gran ventaja de este principio -y por eso es y ha sido el dominante- es que, al enfocar la provisión de la educación desde el lado de los insumos, es el más fácil de llevar a cabo. Por eso, en rigor, a este criterio se lo conoce como igualdad de recursos.

El ejercicio de la equidad horizontal daba por supuesto que, brindando condiciones materiales mínimas y comunes, se aseguraba una igual contribución de la escuela a los resultados en la vida adulta, tales como los ingresos futuros, la inserción laboral y social, etc. Esto se correspondía con la visión y convicción de que la escuela era un agente de igualdad social.

Los modelos de organización escolar. Un ejemplo emblemático de cómo se procuró la igualdad de recursos fue la definición de las estructuras de personal de las escuelas según los rasgos que las distinguen. Por ejemplo, en varios sistemas educativos se encuentra pautada la mecánica por la cual, sobre la base de criterios físicos y pedagógicos, se permite la apertura y desdoblamiento de secciones y divisiones (mínimos y máximos de alumnos); cuándo se faculta a un establecimiento tener



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

un vicedirector, un secretario (y así sucesivamente para otros tipos de cargos); a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Estas normas son las que se utilizan como fundamento para la aprobación de las plantas de personal escolar; es decir, el equipo docente.

Las cantidades y combinaciones definidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma pareja y similar. Esto es, ante similar cantidad de alumnos, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones significativas. Así, implícitamente, las pautas sobre organización definen una tecnología dada de producción del servicio educativo.

En otros sistemas se construyen índices para distribuir recursos en función de las características de la matrícula que asiste a los diferentes tipos de escuela. De ese modo, por ejemplo, si se fija la unidad para un alumno de nivel primario y 1,8 para otro del nivel medio eso implicará que, ante igual cantidad de alumnos, la segunda escuela recibirá un 80% más de recursos. En forma más directa, si cada una tiene 100 estudiantes y el valor del índice es de \$ 1.000, a la primera se le asignarán \$ 100.000 y a la segunda \$ 180.000. Esto es extensible a todas las escuelas que comparten las pautas establecidas. El método es empleado para tipificar los establecimientos (y los alumnos que concurren a ellos) según modalidades, ámbito, etc.; en suma, conforme necesidades más o menos estandarizadas. También se emplea para distribuir recursos entre niveles de gobierno.

Estos ejemplos muestran que es posible dar cumplimiento simultáneo a la equidad horizontal y vertical (según la cual corresponde otorgar un tratamiento desigual a los desiguales). A decir verdad, no pocas veces el objetivo de la definición de esos parámetros es imprimir racionalidad y, por lo tanto, eficiencia en la administración escolar. Pero el currículo y los modelos de organización escolar en los que se basan, explícita o implícitamente, sí responden a esos ideales de igualdad.

Los límites del gasto para el análisis. El estudio del vínculo entre el gasto educativo y la equidad debe ser realizado con sumo cuidado y detenimiento. Como se dijo, prácticamente no hay decisión de política educativa que no afecte el gasto. Pero de allí a afirmar que el costo por alumno que se deriva de esas decisiones puede constituir un indicador de equidad -o el diferencial de equidad entre sistemas educativos- hay una gran distancia. A lo sumo, puede constituir la base para el análisis de la brecha en el esfuerzo financiero sectorial.

Para ilustrar la ausencia de unidireccionalidad entre el gasto por alumno y la equidad, consideremos una de las dimensiones principales: el salario docente. Existen tantos niveles salariales docentes como sistemas educativos y, por eso, una porción del diferencial en el gasto por alumno, tanto dentro de un país como internacionalmente, se debe a este motivo.

Además, el gasto educativo se destina, en su mayor parte, a atender esos haberes. Debido a ello, estas disparidades no significan, necesariamente, una manifestación de inequidad. Por ejemplo, si las diferencias en el gasto se explicaran por distintos niveles de retribuciones que no influyen en el servicio brindado, más que un gasto inequitativo respecto de los alumnos se estaría frente a una inequidad en el tratamiento de las remuneraciones. Esto podría deberse a diferentes capacidades para financiarlo, distintas posibilidades de negociación de los respectivos gremios, etc. Pero en este caso, el principio violado sería el de igual salario por igual trabajo.

Por el contrario, si las disparidades fueran intencionalmente dirigidas a, por ejemplo, atraer y compensar docentes cuyo esfuerzo y capacidad distintiva son necesarios para atender a una matrícula heterogénea que requiere de docentes con atributos particulares o a remunerar docentes de programas que llegan a una población socio económicamente desfavorecida, ese gasto por alumno desigual estaría en concordancia, precisamente, con el principio de equidad vertical. De ese modo, esas diferencias sí podrían estar expresando una atención a los derechos de la educación. En síntesis, un desigual gasto por alumno no es un indicador categórico de la inequidad del gasto.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Así, bien podría suceder que en un sistema descentralizado el gasto educativo de los distritos fuera diferente debido sólo a que los docentes de la jurisdicción A ganan \$ 200 y los de B, \$ 100. A su vez, si la disparidad se explicara nada más que por distintas capacidades fiscales para afrontar esos niveles salariales o a un mayor poder de negociación sindical, por ejemplo, el mayor gasto por alumno no necesariamente estaría reflejando un diferencial de equidad.

El gasto educativo como redistribuidor. Los estudios sobre el impacto del gasto educativo sobre los diferentes estratos de ingresos muestran, justamente, que ese tipo de intervención estatal ha sido históricamente redistributiva a favor de los más pobres. Esta incidencia es menor a medida que se avanza desde la educación básica a niveles superiores. Lo que estaría señalando que la apropiación de los beneficios de esa distribución es mayor para los estratos más bajos de ingresos o, desde otro ángulo, que los segmentos más altos tienen menores posibilidades de aprovechar la igualación de la oferta estatal de recursos.

Probablemente, estos resultados sean los que permitan dejar conformes a quienes llevan adelante este tipo de cálculos y a los analistas deseosos de ver confirmadas sus hipótesis sobre la acción progresiva del gasto estatal en el sector. Pero estas conclusiones son el resultado algebraico de una situación que debería ser más o menos clara intuitivamente: dado el igual gasto por alumno para una población escolar determinada, los efectos de la transferencia de ingresos (derivada de la provisión estatal del servicio a los particulares) tienen mayor impacto en los estratos más bajos que en los hogares más ricos: \$ 100 de gasto público educativo sobre una remuneración de \$ 1000 representa una mayor proporción que esos mismos \$ 100 sobre un ingreso de \$ 5000.

En este punto es donde tienen lugar las diferentes interpretaciones. Mientras al analista no lo anime un espíritu de auto complacencia, esos cálculos tienen una lectura unívoca: la redistribución existe, por supuesto, pero habida cuenta los resultados obtenidos hasta ahora, es insuficiente.

Por otro lado, si bien la tradicional asignación de recursos en educación ha sido redistributiva, alentarla porque promueve ese efecto es desviar su objetivo, que está lejos de ser una transferencia indirecta de recursos. Para ello, la política económica y social dispone de otros instrumentos. Quizás, como señala Jencks (citado por Berne y Stiefel, 1999), la mejor estrategia para redistribuir recursos entre clases sociales sea... ¡redistribuyéndolos!

Los límites de la neutralidad fiscal. La influencia del contexto socioeconómico sobre los desempeños escolares se ha estado discutiendo durante varias décadas. Desde hace poco más de cuarenta años, distintos estudios vienen mostrando que, entre otras, las diferencias de ingresos, lenguaje y cultura dan ventajas a unos y desventajas a otros y que la igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela no elimina las disparidades iniciales.

Es profusa la literatura sobre la incidencia de los denominados factores exógenos en el aprendizaje de los niños. También es abundante la bibliografía que vincula a la educación con la economía. Pero son escasos los estudios empíricos sobre el entorno y las condiciones que necesariamente deben estar presentes para que no se neutralice el esfuerzo de la inversión educativa. Curiosamente, se desea que la educación incida positivamente sobre la distribución del ingreso cuando parecería que la influencia entre ambas dimensiones sería, como mínimo, recíproca.

En lo que atañe al financiamiento, interesa comprender las condiciones que deberían estar presentes para que la esfera educativa no se vea afectada por las desigualdades generadas por las dimensiones externas a aquélla (Walzer, 1983). En línea con ello, Roemer (1995) sugirió que un acuerdo social posible para alcanzar la igualdad de oportunidades sería el de asignar recursos para compensar acontecimientos que fueran ajenos al control y a las decisiones de las personas. Así, sólo se aceptarían diferentes resultados en la medida en que fueran consecuencia de las elecciones individuales no influidas o determinadas por esas circunstancias. En otras palabras, debemos hacernos cargo de nuestras preferencias en la vida adulta, pero no de nuestras necesidades durante la infancia y adolescencia (Bojer, 2004).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

En tal sentido, Roemer (2000) propuso “nivelar el campo de juego” para que ninguna situación externa o no controlable por los individuos influyera negativamente en la igualdad de oportunidades. Si bien el momento hasta el que debe realizarse la nivelación también se encuentra en discusión, podría pensarse que, como mínimo, debería verificarse con anterioridad al ingreso al mercado de trabajo o hasta la finalización del nivel educativo obligatorio. Una vez hecha esa compensación, el desarrollo de los acontecimientos debería depender, mayormente, de la responsabilidad, el mérito, el talento y/o el esfuerzo de cada persona.

En síntesis, “igualar oportunidades para un desarrollo vital, en la medida en que la educación sea uno de sus aportes -o, más precisamente, igualar las oportunidades de aprovechamiento escolar-, implica distribuir los recursos educativos de manera que se compense la menor capacidad de los niños para transformar estos recursos en resultados escolares” (Roemer, 2000).

II.2 La igualdad de resultados

En consonancia con esto último, se ha sugerido que la igualdad de oportunidades en educación requiere de la prestación de un servicio que permita alcanzar elevados niveles mínimos de resultados para los estudiantes más desfavorecidos (Clune, 1994). La idea es vincular el financiamiento al desempeño, pero no por premios o incentivos sino en función de los objetivos y necesidades de las instituciones escolares y sus alumnos.

Ahora bien, el fin no es la igualación per se de los recursos disponibles sino el diseño de una política que brinde la posibilidad de dotar de las capacidades necesarias para atravesar similares trayectorias escolares. La igualdad de resultados no significa que todos deban aprender lo mismo ni que todos tienen que saber las mismas cosas sino que todos -independientemente de su lugar de nacimiento, contexto, posición en la sociedad, etc.- tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender esas mismas cosas (Bolívar, 2005).

Aplicado al plano educativo, el principio de la igualdad de resultados no contradice al de oportunidades. Más aún, la igualdad de resultados en educación es el punto donde debería comenzar la igualdad de oportunidades frente a la vida. Visto de otro modo, es el nivel en el que coinciden ambos tipos de igualdades. Definidos los resultados, se trata de comprometer los recursos de modo tal que garanticen la igualdad de oportunidades para alcanzarlos.

Una vez clarificados estos principios rectores, el problema es acordar cuál es el límite de la redistribución. Una perspectiva igualitarista educativa extrema señalaría que se deberían seguir asignando recursos (monetarios y temporales) hasta el punto en que el beneficio marginal de continuar haciéndolo fuera nulo. En otras palabras, se debería proveer un servicio diferente tal que todos los estudiantes puedan alcanzar su máximo potencial. Pero esto presenta algunas dificultades prácticas. Entre las principales, se puede señalar que la aplicación de una propuesta de esta naturaleza implicaría tener que aumentar permanente e indefinidamente los recursos, tornando fiscalmente inviable la medida. Por otra parte, no está claro si un criterio semejante no iría más allá del compromiso social de igualar oportunidades.

Asimismo, no es un problema menor para la filosofía política dirimir si una distribución desigual de recursos es mejor o no que una igual. Así, por ejemplo, no es sencillo -sino imposible- acordar si, ceteris paribus, una distribución en la se asigna una suma igual a cada estudiante -por ejemplo, \$80 a cada uno- es mejor o peor que una en la que uno recibe \$90 y el otro \$100. Un igualitarista extremo no dudaría en preferir la primera. Un rawlsiano acordará con la segunda, siempre y cuando el alumno beneficiario fuera el más desfavorecido antes de la redistribución. Por último, un utilitarista señalaría que todo depende de cuál de las dos brinda mayor bienestar.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Además, supongamos que los gobiernos proveyeran los recursos para garantizar la igualdad de resultados. En un esquema de ese tipo -en rigor, en ninguno-, no sería factible impedir que por sobre ese monto, las familias puedan adicionar recursos ya sea porque consideren a ese diferencial como un bien posicional o porque procuran garantizar una mejor inserción laboral para sus hijos, etc. En una carrera de este tipo, el programa igualitarista se verá condenado constantemente a ser desafiado y, muy probablemente, incumplido.

Por último, no sólo importa el tipo de tratamiento y posición frente a la igualdad de oportunidades sino la suficiencia de los recursos asignados. Se puede estar frente a un igual gasto por alumno pero tan bajo que no alcanza para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento del sistema educativo.

Por eso, incluso el mismo Roemer (2000) se interroga si no sería legítimo “restringir el dominio en el cual igualaríamos oportunidades”. Es decir, si no se deberían incorporar, también, otros valores en nuestros principios de asignación. En otras palabras, “la forma de la distribución ex post de resultados educativos requiere de decisiones normativas ex ante concierne a cuál es la distribución final deseable” (Waltenbeg, 2004).

La igualdad de resultados en lugar de la igualdad de oportunidades, trae consigo numerosos problemas a resolver; entre otros, desde la propia definición de los resultados hasta las limitaciones en el conocimiento sobre la verdadera y efectiva incidencia de los insumos y procesos en los resultados educativos, cualesquiera fuesen los que se definan.

Frente a estas incertidumbres, la tarea de proyectar costos para neutralizar las diferentes condiciones sociales para el aprendizaje se torna doblemente dificultosa en la medida en que, en términos algebraicos, equivale a resolver un sistema con más incógnitas que ecuaciones y, por lo tanto, indeterminado. En forma más directa, los posibles resultados son infinitos. Con lo cual, nos encontramos, una vez más, ante la necesidad de precisar los recursos necesarios para garantizar la igualdad de resultados educativos y, por lo tanto, de oportunidades en la vida.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

III Los recursos

Hay diferentes formas de emprender el análisis de los costos de una educación de determinada calidad. Cualquiera de ellas necesita que se identifiquen los recursos a emplear -humanos, materiales, temporales-, y luego se consideren sus precios para, recién ahí, poder arribar al costo. Levin y McEwan (2001) llaman a este método, de los ingredientes y resulta muy útil para ordenar la variedad de recursos que involucra la educación. Sintéticamente, la idea que sustenta este enfoque es que toda intervención utiliza elementos que tienen un costo. Si es posible identificarlos, se podrá estimar el costo total de la acción. Este algoritmo requiere que cada tratamiento se describa en términos de los recursos que se necesitan para lograr el resultado esperado.

El primer paso, por lo tanto, es la identificación de los ingredientes. Para facilitar esta tarea, los autores proponen dividirlos en cuatro o cinco categorías principales que tengan características comunes. Deben desagregarse con el suficiente detalle de modo que permitan determinar sus costos. El grado de especificidad con que se describa cada uno dependerá de su participación en el costo total. Por ejemplo, en la estimación de los presupuestos educativos, el gasto en personal debería recibir la mayor atención ya que constituye la mayor parte.

Cuando los rubros se encuentran identificados, se determina el costo de cada uno de ellos. Una vez hallados se suman para obtener el costo total. Este método puede utilizarse tanto para medir los gastos ya incurridos como para evaluar el impacto de medidas o programas que se intenten implementar.

Hay dos tipos de acciones a contemplar: a) las que le competen naturalmente a las escuelas, b) las que están fuera de su alcance. Respecto de estas últimas, el financiamiento de una política que tenga en cuenta los derechos a la educación de toda la población en edad escolar debe prever los factores que están fuera de su control o que demandan una atención especial y diferente y, por lo tanto, requieren de recursos adicionales para atenderlos. Según sea la característica de la acción, el criterio de definición de recursos será diferente. Así, el procedimiento para hallar los costos de un programa de becas es distinto que el de uno para desarrollar una capacitación docente, etc.

Al conjunto de criterios por los que se asignan imparcialmente recursos a una escuela o a otro nivel de gobierno se lo denomina fórmula de financiamiento (Ross y Leva i , 2002). Así, por ejemplo, cuando se establecen parámetros por los que se designan docentes en función de determinada cantidad de alumnos, se proponen índices de costos, se definen adicionales según la ubicación geográfica sea urbana o rural, se diseñan diferentes arreglos institucionales conforme el nivel y modalidad educativos, se implementan programas pedagógicos específicos en los que el apoyo financiero, humano o material se realiza de acuerdo a determinadas reglas, se están desarrollando fórmulas. Es decir, criterios pre-definidos y estandarizados por los que se van a calcular y repartir recursos. Además de la racionalidad que introducen en la administración, constituyen un límite a la asignación discrecional de los recursos.

La aplicación de una fórmula esta asociada a una política del gobierno y a los fines que éste persigue: los criterios pueden diferir si el sistema es centralizado o descentralizado y si se contemplan las diferencias que existen entre los estudiantes, los programas de aprendizaje y las escuelas.

III.1 Las necesidades escolares

Los dos insumos principales para conocerlas son: a) el programa curricular a impartir y, b) el modelo de organización escolar. Del primero, conviene recordar que se trata de aquél que permite “garantizar el currículum común, básico o indispensable para promover la integración activa de los ciudadanos en la vida social” (Bolívar, 2005). A partir de allí, se deben ir definiendo las acciones y recursos que se requieren para llevarlo adelante y asegurar su provisión.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

A los efectos del financiamiento, lo que interesa no es tanto la cantidad y distribución de las materias a brindar, sino el tiempo destinado a la enseñanza de esas disciplinas. En cuanto a la organización escolar, define cómo estará constituido el equipo docente y no docente del establecimiento. A su vez, dicho equipo puede desagregarse según cumpla tareas en el aula -es decir, frente a curso- o forme parte de la dirección y administración de la escuela.

De los distintos determinantes de los costos educativos, los derivados de implementar el plan de estudios son los más sencillos de estimar: basta con saber la cantidad de horas de cada caja curricular. Así, frente a distintas alternativas, las diferencias absolutas y relativas de horas de clase señalarían que, todo lo demás constante (salarios docentes, cantidad de alumnos, etc.), un plan, por ejemplo, es más económico o costoso que otro.

El impacto de las definiciones curriculares no termina allí. Si existiera un establecimiento con diversas orientaciones -esto suele suceder, sobre todo, en el último o los dos últimos años del nivel secundario- la necesidad de dividir a los alumnos según la especialidad por la que hubieran optado implicaría una mayor cantidad de secciones con menos estudiantes cada una y, por lo tanto, se requerirían más docentes. En función de esto último, la diversificación curricular suele tener menor incidencia o, en el extremo, ser neutral desde una perspectiva de los costos, cuando el establecimiento es más grande y el desdoblamiento de cursos para brindar una oferta más amplia de materias satisface un mínimo económicamente aceptable de alumnos por curso.

Básicamente, para determinar la cantidad de docentes frente a curso se debe disponer de la información sobre tres definiciones de política. La primera es el programa curricular y la cantidad de horas que de él se deriva. La segunda, la cantidad promedio de alumnos por curso que tiene o tendrá el o los establecimientos educativos en cuestión. La tercera, por último, es la carga horaria de trabajo de los docentes involucrados. Para una cantidad dada de alumnos, la interrelación de esas tres dimensiones permitirá determinar cuántos docentes frente a clase se requieren.

Luego, con la información salarial, el cálculo de los costos es más o menos inmediato. Éste es el método más usual para proyectar las necesidades financieras. A su vez, conforme sean los demás ingredientes, cambiarán los parámetros y formas, pero la esencia es ésta. A partir de allí, como se dijo, se pueden proyectar los costos totales y por alumno, tipificarlos en función de los distintos niveles, modalidades y/o ámbitos educativos, recurrir a ellos para construir índices de distribución de recursos según sea la composición de la población estudiantil y red escolar, etc.

III.2 Los consumos básicos para una escolarización justa

Durante los últimos lustros se implementaron las llamadas políticas compensatorias sustentadas, en buena medida, en la concepción de que el acceso a bienes y servicios o satisfactores materiales podría contribuir a un mejor aprovechamiento de la oferta educativa. Como señala Campbell (2002), "muchas propuestas de reforma social planteadas en nombre de la justicia reclaman un movimiento hacia condiciones materiales más igualitarias de los seres humanos sobre la base de que las diferencias en las condiciones materiales de la vida humana son enormemente grandes. Esto puede deberse a que las diferencias entre individuos, diferencias tales como sus méritos, rara vez son tan considerables como las diferencias de cargas y beneficios que tienen lugar normalmente en las sociedades reales".

Para operacionalizar y aplicar el concepto algunos economistas se vienen preguntando hace algún tiempo: ¿cuánto cuesta un chico? Como podrá intuirse, la respuesta, más allá del carácter abstracto del interrogante, no es metodológicamente sencilla. Se han propuesto varias formas para hacerlo y ninguna es concluyente; sobre todo, cuando se observa que los costos a los que se arriba difieren entre sí.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

En esencia, los métodos más abordados por los especialistas son dos: a) a través de las diferencias de consumos y, b) por medio de la construcción de canastas ad hoc (McDonald, 1990). El primero informa sobre cuánto se gasta efectivamente e intenta determinar “el ingreso adicional de un hogar necesario para mantener el estándar de vida que se tenía antes de la presencia del niño” (Bradbury, 2004). En cuanto al segundo, se propone definir cuánto se debería gastar: consiste en especificar, y luego calcular, los costos de todos y cada uno de los bienes y servicios que son necesarios para que un niño o joven pueda desarrollarse.

Según sea el fin, pueden diseñarse diferentes tipos de canastas. Para ello se deberían construir lo que Scanlon (1993) denominó listas objetivas del bienestar o de bienes sustantivos. Como los consumos se determinarían sobre bases normativas, los expertos en alimentos, vestimenta, vivienda, salud, etc. tendrían que precisar las necesidades y los satisfactores materiales que permiten cubrirlas.

Probablemente, no se pueda definir un costo de un niño en abstracto y deba realizarse una estimación para cada circunstancia en la que, a su vez, se expliciten sus alcances y limitaciones (Saunders, 1999). En nuestro caso, a pesar de la complejidad que eso implica, el objetivo concreto de garantizar la igualdad de oportunidades para una escolarización plena debería orientar y facilitar su cálculo.

III.3 Los requerimientos pedagógicos adicionales

Pero determinar cuándo una persona está bien alimentada, por ejemplo, parece ser mucho más sencillo que precisar el nivel en el que una persona puede considerarse educada (Terzi, 2004). En general, partiendo de reconocer a la educación como una capacidad básica a la que tienen derecho todas las personas, se supone que no existe igualdad a menos que todos adquieran cierto nivel educativo. Por eso, la igualdad de oportunidades no se limita a los consumos: comprende una gama de experiencias cuya incidencia sobre la enseñanza no siempre es factible medir. Así, no deben soslayarse factores tales como el nivel educativo de los padres o su status ocupacional en el mercado laboral. La resolución de estos problemas comprende otro tipo de acciones que la reversión de las diferencias por medio de la distribución de bienes materiales o de la posibilidad de acceder a ellos.

Si la definición de recursos debe considerar los efectos del contexto y de aquellos factores que están fuera del control de la escuela, con más razón debe garantizarse que todas las acciones que están dentro de su alcance, tengan su financiamiento correspondiente. Aquí ya no se trata (sólo) de los requerimientos derivados del currículo estándar que, al menos en teoría, es el piso y punto de partida de las necesidades a cubrir en todas las escuelas. Por ejemplo, incrementar el dinero que ya se le daba a una provincia o establecimiento para que enseñe mejor matemática, interpelaría la suma que se le estaba entregando regularmente y, en última instancia, debería formar parte de los recursos normales y habituales.

En este caso se trata de determinar los recursos para llevar adelante las acciones pedagógicas adicionales que permitan nivelar el punto de partida para que todos los niños y jóvenes puedan tener igualdad de oportunidades para alcanzar un similar punto de llegada.

Para simplificar, supongamos que sólo hay dos establecimientos con igual cantidad de alumnos e idéntico currículo y modelo de organización escolar. Por lo tanto, sus costos de funcionamiento también lo son. Debido a ello, se asignan \$ 1000 por estudiante bajo un modelo de capitación. Esa cifra es el costo promedio de brindar el servicio sustentado en el principio de igualdad de recursos. Lo único que distingue a esas escuelas son, ni más ni menos, las condiciones para el aprendizaje de sus participantes. Como en cualquier actividad que requiere de dinero, los costos de producción del servicio serán menores allí donde el contexto sea más propicio y viceversa. Análisis posteriores concluyen que el costo por alumno que garantiza la igualdad de oportunidades educativas asciende a \$ 800 para el grupo en mejores condiciones que concurra a la escuela A y a \$ 1.200 para los más desfavorecidos de la escuela B.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Con este hipotético y sencillo esquema, la escuela A se beneficiaría con un excedente de recursos ya que los costos unitarios son menores al dinero recibido por cada estudiante. Aun suponiendo que no se permitiera distribuir utilidades entre el equipo docente y que se exigiera reinvertirlas en actividades escolares, los alumnos del establecimiento se beneficiarían de todos modos ya que contarían con la posibilidad de acceder a un mayor (y quizás mejor) servicio por la disponibilidad de ese financiamiento adicional al servicio básico de enseñanza.

En la escuela B, la situación es más preocupante. Para que la apropiación de los contenidos básicos sea posible, se deben emprender acciones educativas adicionales cuyo costo es, como se dijo, mayor. Pero la distribución igualitarista genera un déficit de recursos y, por lo tanto, la posibilidad de adquirir los conocimientos básicos es menor. Como se podrá intuir, el problema no concluye aquí. Al finalizar los estudios, se habrá ampliado la brecha educativa entre ambos grupos de estudiantes: los de la escuela A no sólo habrán accedido a los contenidos básicos curriculares sino que habrán ampliado sus conocimientos y experiencias escolares. En la escuela B, no sólo sus alumnos no habrán tenido esta oportunidad -que a esta altura casi constituiría un lujo- sino que ni siquiera habrán tenido la posibilidad de adquirir la totalidad del currículo básico por falta de financiamiento.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

IV Los métodos

El listado de ingredientes es un avance en la determinación de los recursos para garantizar el derecho a la educación pero resta un paso más: la definición de los componentes. Así, todavía falta precisar la cantidad y tipo de docentes, equipamiento, libros, etc. El objetivo es encontrar los recursos que se hallan asociados a determinados resultados de modo tal que a partir de los parámetros encontrados, se pueda calcular la función de costos. Básicamente, se dispone de tres métodos para ello: a) el estadístico, b) el empírico y, c) los paneles de expertos (Baker, Green y Richards, 2008). En rigor, los tres se basan -o deberían hacerlo- en evidencia. Sin embargo, se distinguen por el modo de hacerlo.

Si además de total acceso a la información, hubiera consenso sobre lo que se considera como una educación de buena calidad y se descontaran las eventuales ineficiencias, los resultados de los distintos métodos no deberían diferir. Sin embargo, Baker, Green y Richards (2008) opinan que, a pesar de los instrumentos cada vez más sofisticados para emprender estos análisis, la determinación de los costos de una educación de calidad, sigue siendo una ciencia inexacta.

IV.1 El estadístico

Este método es el de los análisis de funciones de producción educativa. Se trata de una relación matemática que describe cómo los recursos pueden ser transformados en productos. Los parámetros se obtienen por medio de estudios econométricos. Aplicada a educación, comprende el análisis de la relación entre los insumos escolares y los resultados educativos medidos, la mayor de las veces, a través de las pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Hasta ahora, la posibilidad de reorientar los recursos en función de los corolarios que se derivan de esos estudios ha sido escasa, sino nula. Luego de décadas de análisis, los resultados son poco concluyentes y no logran dar cuenta de los factores que producen educación. Por lo tanto, no es posible apreciar su contribución a la comprensión del proceso de enseñanza-aprendizaje, si es que ha habido alguna. Desde este punto de vista, no ha sido factible aprovechar estos estudios para mejorar la asignación de recursos. Si se pudiera conocer la función de producción se podría saber qué es posible lograr a partir de determinados recursos. También permitiría mejorar la eficiencia a la hora de administrarlos: algunas combinaciones de insumos son más costosas que otras y la manera más económica de alcanzar un nivel de resultados dado es la más deseable.

Los estudios de funciones de producción en educación se encuentran entre los análisis más controvertidos y con menos consenso. Se han utilizado más para concluir sobre lo que no impacta en los resultados que para orientar sobre qué sí hacer. No obstante, gracias a ellos se constató empíricamente que los factores socioeconómicos son centrales al momento de explicar los logros en el aprendizaje.

El valor agregado y el control de las condiciones socioeconómicas. Los analistas educativos se han centrado en observar que, cuando se descuentan esos factores, el valor agregado de las escuelas a las que asisten los niños y jóvenes de sectores desfavorecidos socioeconómicamente no es muy diferente del resto. Lo cual no es una cuestión menor en un debate en el que se suele estigmatizar a un grupo de escuelas por los pobres resultados alcanzados.

Ahora bien, una vez tranquilizados respecto al aporte de las escuelas a las que asisten grupos vulnerables, esos estudios deberían utilizarse como guía para la acción; al menos para recomendar las condiciones materiales (y pedagógicas, cuando se pueden identificar) que deberían estar presentes para garantizar el derecho a la educación.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Después de explicarse los factores asociados, debería trabajarse en pos de alcanzar mínimos pero altos resultados y dejar a un lado el valor agregado. Porque dedicarse a este último solamente, es mucho más económico que proponerse como objetivo lograr el valor absoluto total de un desempeño dado.

Ponderar o penalizar -material o discursivamente- a los establecimientos por sus resultados educativos sin contemplar su valor agregado en la educación de sus alumnos, podría llegar a ser injusto en algunos casos y desmotivador en otros. Por eso, los analistas controlan los factores socioeconómicos al momento de comparar resultados entre escuelas. Pero el argumento del aporte de los distintos centros ha sido sobre utilizado y, desde un punto de vista prescriptivo, no es muy operativo ni equitativo: en el mediano y largo plazo -cuando los alumnos egresan de la escuela- lo que podría llegar a importar son los resultados absolutos totales.

IV.2 El empírico

Más modesto en cantidad de observaciones, aunque más pretencioso en la profundidad de sus indagaciones, este método descansa en la observación de los gastos promedios de otros distritos, sistemas e, incluso, de escuelas individuales. Baker, Green y Richards (2008) señalan que originariamente ésta era la forma tradicional de analizar los costos a replicar, en la idea que alcanzar el promedio era una vía para mejorar el nivel prevaleciente.

Este método refleja las prácticas reales. Para ello, tiene en cuenta los costos actuales e históricos. En primer lugar se observan las actividades escolares. Éstas se agrupan en diferentes categorías según sean de enseñanza en el curso, de dirección y administración, de apoyo pedagógico, etc. Luego se analiza el tiempo dedicado a cada una de estas actividades. En el cálculo deben tenerse en cuenta distintos parámetros tales como las condiciones de trabajo, los salarios y la duración de la jornada escolar. Luego se establece el costo total y por alumno que incluye, por supuesto, material, equipamiento, libros, etc.

Más recientemente, con el fin de mejorar los desempeños, comenzó a prestarse atención a los gastos y su distribución en las escuelas que logran altos estándares; por ejemplo, baja tasa de abandono, mejores resultados en pruebas de aprendizaje, menor repetición. En rigor, se trata de analizar las escuelas eficaces, observar los recursos que emplean y sugerir, de considerarse pertinente, su réplica en otros establecimientos.

También se han intentado métodos intermedios entre éste y las funciones de producción a través del denominado análisis envolvente de datos (DEA, por su denominación en inglés). Pero su empleo es poco frecuente aún debido a que la gran cantidad de información que requiere es inversa a la disponibilidad de datos para hacerlos (Duncombe y Yinger, 1998).

IV.3 Los paneles de expertos

Se recurre a la opinión profesional cuando no hay información disponible o se trata de una nueva propuesta que no ha sido experimentada todavía. Se interesa por las prácticas deseadas. Los paneles de expertos no son menos científicos que los demás métodos y, a pesar de que podría llegar a condenárselos por su aparente vaguedad, tienen ventajas importantes respecto del resto. En primer lugar, podrían servir para el desarrollo de escuelas prototípicas ideales. Además, sus impresiones son explícitas y se encuentran a la vista. En tal sentido, los estudios econométricos dan diferentes resultados y no siempre se puede ver en forma directa por qué.

Se comienza por establecer los requerimientos básicos con el objetivo de definir la cantidad de alumnos por clase, las horas semanales, suplencias y el calendario escolar. Después se identifican las tareas que llevan a cabo los docentes y se estima cuánto tiempo se debería destinar a cada una de estas actividades. Una vez conocidas las horas necesarias se obtie-



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Financiamiento y derecho a la educación

ne la cantidad de docentes requerida. El próximo paso es obtener el costo: se emplean los diferentes niveles salariales y se multiplica por las horas necesarias. La suma final surge de las definiciones acerca del tamaño del curso, del número de horas de instrucción, de la cantidad de tiempo en que los docentes planifican sus clases, corrigen tareas u orientan a sus alumnos. Luego se estima el costo de los libros, materiales y otros recursos como el personal de mantenimiento, administrativo y de dirección. Se ha observado que, en general, el presupuesto al que arriban suele superar a la restricción presupuestaria y a los costos arribados por medio del análisis de la evidencia observada en las prácticas reales (Abu-Duhow, Downes y Leva i , 2002). Probablemente, porque se base en acciones que, bien diseñadas, sustentadas e implemenadas, sean del tipo que se aproxima al ideal de una educación de calidad.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

V La asignación de recursos

Pero no alcanza con haber determinado el financiamiento necesario para garantizar el derecho a una buena educación para todos. Una inadecuada forma de distribuir los recursos podría, incluso, neutralizar el esfuerzo realizado.

El modo de repartirlos puede variar si la provisión es centralizada o descentralizada (con independencia de las constituciones políticas). A su vez, la asignación a las escuelas también se podría distinguir según el mecanismo se rija por principios de mercado -en los que los recursos se distribuyen sobre la base de capitaciones- o criterios administrativos -en los que las definiciones, aunque no necesariamente discrecionales, se toman en los ministerios u otros organismos de conducción sucedáneos-.

V.1 Las relaciones entre niveles de gobierno

En formas centralizadas, el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo. Más allá de que puedan existir formas desconcentradas de administración, el poder de decisión lo detenta este último. En las experiencias descentralizadas, la relación con las escuelas está en manos de instancias sub-nacionales.

La falta de consideración de las distintas necesidades, capacidades y esfuerzos regionales en el financiamiento de la educación podrían -de hecho, así sucede no pocas veces- acentuar las disparidades escolares.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad. Como es sabido, en última instancia la centralización educativa se apoya conceptualmente en su capacidad de imprimir mayor equidad. En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras en su interior, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades, determinaría una posibilidad diferente de proveer recursos para el sector. Esto ya sucede en aquellos países en los que los gobiernos locales no sólo tienen a su cargo la prestación del servicio sino que contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo. Por eso, en general, si se desea evitar el potencial impacto negativo de esa desigual capacidad regional, debe intervenir un nivel de gobierno superior para equiparar esas diferencias. De lo contrario, se corre el riesgo de terminar acentuando la brecha entre las regiones más avanzadas y más rezagadas económicamente.

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

Formas de asignación entre niveles estatales. De modo similar a la determinación de los recursos necesarios para solventar una educación de calidad, cada distribución de recursos a otros niveles de gobierno -cuando el central se hace cargo de garantizar los derechos a la educación- se deriva o conlleva una valoración ética sobre la forma en que se coadyuvará a la implementación de la política pública a la que, supuestamente, está proveyendo de recursos.

Una de las formas de transferencia más simples es, lisa y llanamente, una suma fija pre definida para contribuir al financiamiento de la enseñanza. Generalmente, adoptan la forma de fondos específicos para la implementación de programas estatales o federales.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Como se comentó más arriba, frente a la restricción presupuestaria, una fórmula empleada usualmente para asignar recursos a otros niveles de gobierno es considerando los requerimientos de determinadas poblaciones escolares tales como con necesidades especiales, en riesgo, de diferentes niveles y modalidades, ámbito geográfico, etc. y construir un índice en el que el alumno sin ningún tipo de atención más que la común es igual a la unidad y los demás se referencian en función de los costos que demanda su atención. Una variante con resultados similares si las poblaciones y/o requerimientos son diversos, es a través de la construcción de índices o fórmulas polinómicas -ponderados o no- en los que se integran esas variables, se observa su distribución territorial y se reparte en función del resultado hallado. Estos índices, como se dijo, se pueden basar en los estudios empíricos, en el cálculo de los recursos sobre la base de las acciones definidas y/o en la opinión de expertos.

También, se pueden diseñar fórmulas para compensar capacidades tributarias diferentes. La asistencia del gobierno central se verifica cuando, dada una igual presión fiscal (requerida), la recaudación por alumno no es igual entre distritos, provincias o la forma de gobierno descentralizada en cuestión. Entonces, el Estado compensa la diferencia hasta igualar el ingreso fiscal jurisdiccional. Si las tasas impositivas son las mismas, y la administración tributaria eficiente, la mayor parte de la diferencia en los recursos disponibles por alumno se explicará por los distintos ingresos, riqueza, valuaciones inmobiliarias, etc. Cuando se aplica este tipo de procedimientos, el objetivo no es igualar el gasto por alumno ya que, si los distritos, departamentos o provincias lo desean, pueden establecer alícuotas más altas o asignar más recursos de otras fuentes. No obstante, su contribución está dada por la definición de un mínimo de recursos fiscales por alumno. Alternativamente, con objetivos y efectos similares, en lugar de fijar una alícuota o un determinado porcentaje de presión tributaria, se puede garantizar la base impositiva por alumno.

La presencia y práctica de las fórmulas comentadas y, en forma general, de toda asistencia financiera a otros niveles de gobierno cuyo objetivo sea promover la neutralidad fiscal o disminuir los efectos de las disparidades económicas regionales, siempre mostrarán una mejora en el desempeño de los indicadores de distribución de recursos tales como los coeficientes de variación, de Gini, etc. Su seguimiento y monitoreo permitirá constatar su efectiva contribución.

V.2 Los recursos escolares

Como se dijo, hay dos formas generales dentro de las que se podrían clasificar los distintos métodos de asignación de recursos a las escuelas: la burocrática y la de mercado. En la primera, es la autoridad -por medio de procedimientos administrativos- la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características (nivel de estudios, por ejemplo) y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc. (Leva i , 2000). En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados en los que, según las características deseadas, se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capitación.

La determinación por el lado de la oferta. En la región, el modelo dominante es el primero: los recursos son suministrados y solventados, básicamente, en forma directa por las respectivas administraciones educativas (centralizadas o no). Así, el ciclo de recursos humanos, la selección y adquisición de bienes y servicios y la provisión de equipamiento e infraestructura escolar se encuentran fuertemente regulados y, por lo general, gestionados por los respectivos gobiernos. En los procesos de administración centralizada de personal, por ejemplo, en la mayoría de los países de América Latina, se identifican, entre otros, los siguientes denominadores comunes: a) hay una norma (Estatuto del Docente o similar), a nivel nacional o provincial, que regula la actividad de los docentes; b) estos deben reunir los requisitos establecidos por el gobierno nacional o regional para ejercer la docencia; c) existe una carrera que estipula el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los docentes y; d) las escalas salariales son uniformes y se encuentran fijadas por el centro.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Hasta cierto punto, las actividades de los ministerios de educación suponen: a) una mayor predictibilidad y, por lo tanto, b) menor incertidumbre, c) un alto índice de estandarización y, d) posibilidades de coordinación inter áreas más o menos objetivables. No obstante, más allá de los motivos prácticos que pudieran originarla, la tendencia a la centralización -incluso en aspectos menores, sin importancia- es elevada. Por eso, aun cuando en su momento reportó no pocos logros y/o ventajas, la gestión centralizada ha ido complejizándose, deteriorándose y/o mostrando serias limitaciones para la prosecución de los objetivos de eficiencia, equidad y calidad.

En tal sentido: a) la rigidez de las normas para las escuelas, b) el igualitarismo, que provee a los establecimientos estatales con docentes de similares atributos sólo en función de la cantidad de alumnos y no de las características y composición de la matrícula, c) el desarrollo de un sistema educativo que fue ampliando los equipos escolares con cargos de distinta naturaleza que no siempre se encuentran vinculados a las necesidades institucionales y, por lo tanto, de dudosa relación costo-efectividad, d) un escalafón y una carrera profesional docente que se encuentran desactualizados y que no responden a los requerimientos organizacionales; y e) la falta de reconocimiento -simbólico y/o material- a las escuelas y docentes de buen desempeño, son sólo algunas de las tantas situaciones que abonaron el camino para el avance gradual de las propuestas de introducción de mecanismos de mercado en la educación.

La definición por el lado de la demanda. Las crecientes críticas al funcionamiento del Estado derivaron, en educación, en propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público y, al mismo tiempo, incorporar elementos que imitan al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas que no prosperaron, como las del pago por resultados a los docentes. Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el mercado educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio, que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron), etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos apareció el concepto de los "cuasi mercados". Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el financiamiento estatal con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas. En esta versión de la asociación o aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, "las instituciones eran corporaciones, los docentes eran productores, los estudiantes eran consumidores y el sistema educativo era un mercado nacional o global" (Marginson, 1997). Estas propuestas generaron algunos de los debates más intensos de las últimas décadas. Entre los aspectos más negativos vislumbrados sobresalen la eventual (mayor) fragmentación y segmentación de los sistemas educativos.

Luego de varios lustros de arduas controversias, Levin (2000) señaló que no es posible concluir qué sistema es mejor: si uno orientado hacia el Estado o uno hacia el Mercado. En sus palabras, dado el fuerte contenido ideológico que ha caracterizado al debate que suscitaban esas ideas, esto parecería depender de las "prioridades o preferencias de audiencias particulares por resultados particulares". En última instancia, los valores de cada individuo son los que inciden para que se incline por uno u otro sistema. En razón de la falta de acuerdo, ese autor propone un esquema de análisis de las propuestas y experiencias existentes para disponer (y ordenar), al menos, la discusión sobre la base de algún denominador común. Ese esquema se basa en las implicancias que pueden tener en cuatro dimensiones: eficiencia, equidad, libertad de elección y cohesión social.

La atención focalizada o primacía que los analistas le otorgan a algunas de ellas sin considerar los efectos sobre el resto es, en esencia, la fuente de los desacuerdos y la que explicaría por qué la misma evidencia cuantitativa puede generar con-



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Financiamiento y derecho a la educación

clusiones tan divergentes (Levin, 2000). Esto no sólo sucede con nuestro sistema de valores. Son las propias políticas educativas o las propuestas de reforma las que pueden derivar en tensiones entre esos criterios haciendo que nuestras opiniones se vuelquen en uno u otro sentido. Así, por ejemplo, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de eficiencia y equidad: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa). Del mismo modo, la ampliación de la libertad de elección podría llegar a afectar la cohesión social (y viceversa) (McEwan, 2000).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Comentarios finales

1 En la ecuación de los derechos de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible hallarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, proyectos y acciones concretas que permiten alcanzarla. El interrogante que correspondería plantearse no es (sólo) cuánto dinero se necesita sino qué políticas hay que llevar adelante y, derivado de esto, cuál es su costo y los recursos necesarios para ellas.

Idealmente, el financiamiento de una educación de calidad requiere del cálculo de todos los recursos que el estado del arte permita definir y calcular. Las necesidades educativas parecerían superar la voluntad y, en algunos casos, posibilidad, para afrontarlas. Naturalmente, correspondería analizar cuánta voluntad e interés efectivamente hay. Un ejercicio que vaya más allá de los bienes y servicios materiales e intente alcanzar la igualdad de resultados educativos, probablemente cuestione su viabilidad y factibilidad económica.

Frente a la dificultad de alcanzar ese óptimo, algunos países se fijan metas nacionales de inversión educativa. Así, no pocas constituciones o leyes prescriben destinar un porcentaje dado del Producto Bruto o del gasto público total a la educación. Claramente, no es la opción ideal, aunque parecería que es la siguiente en un ordenamiento de alternativas posibles. Si bien ata los recursos al ciclo económico, brinda cierta previsibilidad. El efecto es similar al de encarar las compras para el hogar con una suma fija de dinero: no siempre se sabe exactamente cuánto es lo que se podrá obtener; se tiene una idea, pero las cantidades -y calidades- de lo que finalmente se adquiera, pueden variar. Cuando un sistema fija un piso para la inversión, es el monedero social el que está incrementando la suma de dinero disponible. Por eso, dichos indicadores suelen reflejar el interés y voluntad colectiva depositados en la educación. En algunos países federales o con formas de gobierno descentralizada, a veces no sólo es necesario definir ese porcentaje sino las reglas para coordinar y regular el esfuerzo sectorial.

2 Al tradicional déficit de financiamiento se le adicionan los problemas de asignación de recursos. Insistir en la magnitud total sin reparar en su forma de distribución, podría obstaculizar la prosecución del objetivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Por eso, recurrentemente, se plantea la discusión sobre el vínculo entre la magnitud de recursos que se destinan al sector y su desempeño. La controversia es de larga data y es un debate todavía irresuelto. Las investigaciones no arriban a nada concluyente. Algunas señalan que la mayor disponibilidad de recursos incide en la calidad y otras no encuentran vínculo alguno. El histórico reclamo por incrementarlos no obedece sólo a una apelación políticamente correcta sino a la necesidad de generar algunas de las condiciones mínimas y conocidas para una educación de equidad y calidad. No obstante, no debe olvidarse que el financiamiento es un instrumento y no un objetivo. Su fin es promover condiciones necesarias. Por eso, de alcanzarse la suma deseada, ahora sí sin lugar a dudas, la responsabilidad por los logros estará en manos de las acciones y efectividad de la política educativa.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Bibliografía citada

Abu-Duhow, I.; Downes, P. y Leva i, R. (2002): "Componente 1: asignación básica por estudiante" en Ross, K. y Leva i, R. *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. UNESCO/IIPE, París.

Baker, B.; Green, P.; y Richards, C. (2008): *Financing education systems*. Pearson-Prentice Hall. EEUU.

Berne, R. y Stiefel, L. (1984): *The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological and empirical dimensions*. The John Hopkins University Press. Baltimore, EEUU.

Berne, R. y Stiefel, L. (1999): "Concepts of school finance equity: 1970 to the present" en Ladd, H., Chalk, R. y Hansen, J. (ed): *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Washington, DC. en http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/16/0fa5.pdf

Bojer, H. (2004): *Economic capability and time cost of children*, Department of Economics, University of Oslo en <http://www.socialeconomics.org/uploads/Bojer.pdf>

Bolívar, A. (2005): "Equidad educativa y teorías de la justicia". REICE, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 3, N° 2 en <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>

Bradbury, B. (2004): *The price, cost, consumption and value of children*. SPRC Discussion Paper N° 132 en <http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP132.pdf>

Campbell, T. (2002): *La justicia: los principales debates contemporáneos*. Ed. Gedisa. Colección Filosofía del Derecho España.

Clune, W. (1994): "The Cost and management of program adequacy: an emerging issue in educational policy and finance", en Clune, W. (ed.): *Equity and adequacy in Education: Issues for policy and finance*. Educational policy, Vol. 8, N° 4, Special Issue. Corwin Press, Inc. EEUU.

Duncombe, W. y Yinger, J. (1998): *Performance standards and educational cost indexes: you can't have one without the other*. Center for Policy Research. The Maxwell School, Syracuse University, EEUU. en <http://www-cpr.maxwell.syr.edu/fap/Publications/perfstds.pdf>

Leva i, R. (2000): "Linking resources to learning outcomes" en Marianne Coleman and Lesley Anderson (ed): *Managing finance and resources in education*. University of Leicester, Paul Chapman Publishing.

Levin, H. (2000): *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <http://www.tc.columbia.edu/NCSP>

Levin, H. y Mc Ewan, P. (2001): *Cost-Effectiveness Analysis*, 2nd edition. Sage Publications, Thousand Oaks.

Marginson, S. (1997): *Markets in education*. Allen & Unwin. Australia.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

McDonald, P. (1990): "The Costs of Children" en *Family Matters* N° 27, Australia en <http://aifs.gov.au/institute/pubs/costspm.html>

McEwan, P. (2000): "Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos". En Morduchowicz (org.): *Equidad y Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación*, IIEP-UNESCO, Buenos Aires.

Roemer, J. (1995): "Equality and responsibility" en *Boston Review*, Vol. 20, April/May, University of Illinois Press, en <http://bostonreview.net/BR20.2/roemer.html>

Roemer, J. (2000): "Variantes de la igualdad de oportunidades" en *Fractal* N° 16, año 4, vol. V. en <http://www.fractal.com.mx/F16roeme.html>

Ross, K. y Leva i, R. (2002): *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. UNESCO/IIEP, París.

Saunders, P. (1999): "Budget Standards and the Costs of Children" en *Family Matters* N° 53, Australia en <http://aifs.gov.au/institute/pubs/costsps.html>

Scanlon, T. (1993): "El valor, el deseo y la calidad de vida" en *La calidad de vida*, Nussbaum, y Sen, A. (comp.). Fondo de Cultura Económica, México.

Terzi, L. (2004): *On education as a basic capability. Paper presented for the 4th International Conference on the capability approach: Enhancing Human security*, University of Pavia, Italy. <http://www.unipv.it/deontica/ca2004/papers/terzi.pdf>

Waltenberg, F. (2004): "What is justice in education? Sketch of answer based on theories of justice and economics" en *Les cahiers de recherche en education et formation* N° 32, Octobre. Girsef/CPU en <http://www.girsef.ucl.ac.be>

Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Basic Books Inc., EEUU.