



ANÁLISIS COMPARATIVOS
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Financiamiento educativo en América Latina: indicadores y análisis de algunas experiencias

José Marcelino de Rezende

Mayo de 2020



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



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Advertencia

El uso de un lenguaje no discriminator en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamiento léxico en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IICE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2020 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2020

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO

(CC- BY- SA 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.es>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<https://es.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).



La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* se inscribe en el marco de las actividades del área de Investigación y Desarrollo de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en la región para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se articula específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina ([SITEAL](#)). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas, normativas, investigaciones y estadísticas sobre la situación educativa en la región latinoamericana, a partir de las cuales se producen documentos de análisis relacionados con los siguientes ejes: Primera infancia, Educación básica, Educación y formación técnica y profesional, Educación superior, Educación y TIC, Inclusión y equidad educativa, Educación y género, y Docentes.

Los documentos de *Análisis comparativos de políticas de educación* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, buscan trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos respecto a las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a los equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política educativa en América Latina.

Contenidos

1. Introducción	5
2. Una mirada a los países	6
3. Una mirada al sistema educativo.....	14
3.1 El gasto educativo.....	18
3.2 Una breve mirada a los indicadores de desempeño escolar de los estudiantes	25
4. Análisis comparativo:.....	26
4.1 Chile.....	28
4.2 Brasil.....	32
4.3 Argentina.....	41
4.4 Uruguay	45
5. ¿Qué se puede aprender de los datos y las experiencias aquí analizadas?	49
6. Referencias	53

1. Introducción

América Latina es un continente marcado por la diversidad, pero tiene una característica común que, de una u otra forma, moldeó a buena parte de los países de la región y que explica muchos de sus desafíos actuales. Se trata de la lógica de la colonización, que tuvo como eje la minería y el latifundio agroexportador basados en la mano de obra esclava, ya sea de la población originaria o de africanos traídos obligatoriamente al continente. Su riqueza fue casi una maldición. Por tener un subsuelo tan rico y bañado, en su mayor parte, por un sol ecuatorial que, “todo lo que se planta, crece”, como le dijo Pêro Vaz de Caminha, en su relato sobre Brasil, en el año 1500, al rey de Portugal, el continente terminó despertando una enorme codicia de las naciones europeas. A lo largo de cinco siglos, muchas cosas han cambiado; la esclavitud se extinguió legalmente y las entonces colonias, ahora países, se independizaron de sus antiguas metrópolis. Sin embargo, el continente mantiene una alta dependencia de las exportaciones de productos primarios, con bajo valor agregado, y presenta indicadores de desigualdad en relación con el acceso a la tierra y a la renta, que hacen imprescindible la existencia de políticas públicas que buscan minimizar los efectos sociales perversos de este modelo económico.

En este contexto es donde surgen las políticas educativas. Si bien en sociedades marcadas por desigualdades, la educación presenta elementos que pueden actuar para reproducir las diferencias del sistema, ayudando a legitimar estas desigualdades, también puede ser, a partir de políticas construidas en el marco de un Estado democrático, la única posibilidad de instrumentar los segmentos excluidos para cambiar esta situación, ya sea a través del conocimiento que socializa o de las actitudes que fomenta. El mayor ejemplo del potencial transformador de la educación puede verse en el odio impuesto por todos los dictadores que, con mucha frecuencia, marcaron la historia del continente.

Por otro lado, teniendo en cuenta la elocuencia con la que siempre se habla de la gran importancia de la educación, no basta con analizar lo que aparece en los documentos sobre políticas educativas. Resulta fundamental analizar cuánto y cómo los países gastan en educación. Es en el análisis de los presupuestos y, más aún, en la ejecución presupuestaria, en donde es posible evaluar la prioridad que los países otorgan a la educación.

El objetivo de este trabajo, por lo tanto, es realizar un estudio exploratorio del gasto educativo en un grupo de países de América Latina. También se pretende profundizar el análisis de las experiencias de cuatro países (Chile, Brasil, Argentina y Uruguay) que, por sus características y por los errores y aciertos de sus políticas de financiamiento educativo, pueden ser de utilidad para otros países de la región. Este estudio se basa en el análisis de los datos estadísticos puestos a disposición por la UNESCO o, en su defecto, la CEPAL y, eventualmente, la OCDE, u otra fuente oficial. También se utilizarán artículos e informes relacionados con el tema puestos a disposición en la base del SITEAL.

Se analizaron los indicadores de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Representan el 93 % de la población y el 96 % del PBI regional. Se analizarán con mayor profundidad los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con especial énfasis en temas relacionados con la disponibilidad de recursos y la equidad en el financiamiento educativo.

2. Una mirada a los países

Antes de analizar el financiamiento educativo de los países, es fundamental observar los indicadores de contexto. Los datos se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1- Caracterización de países (2010-2015)

Países	Población	PBI (US \$ Bi PPA)	PBI per cápita (Miles de dólares PPA)	Pob. en situación pobreza (%)	Tasa de desempleo (%)	Desigualdad (Gini)	Población Rural (%)	Población. Afrodesc. (%)	Población. Indígena (%)
Argentina	44	922	21	24,4	9.2	41	9	0.4	2.4
Bolivia	11	84	7,6	33,2	3,5	44	32	0,2	62
Brasil	209	3255	16	19,4	12,3	54	16	50,9	0,5
Chile	18	447	25	11	7	45	13	n / d	11
Colombia	49	712	15	30	9.1	53	24	10,5	3.4
Costa Rica	5	84	17	16	10,3	49	27	7.8	2.4
Cuba	11	133	12	n / d	1,7	n / d	23	35,9	n / d
Ecuador	17	193	12	24	3,5	45	37	7.2	7
México	129	2,410	19	42	3.3	47	23	1.2	15,1
Paraguay	7	90	13	20	6.2	47	43	n / A	1.8
Perú	32	433	14	17	3.9	44	24	2	24
Uruguay	3	78	23	3	8.3	39	5	4.6	2.4
Venezuela	31	544	18	n / d	n / d	n / d	11	3.4	2,7

Fuentes: CEPAL y UIS, Cuba (CIA para datos del PBI)

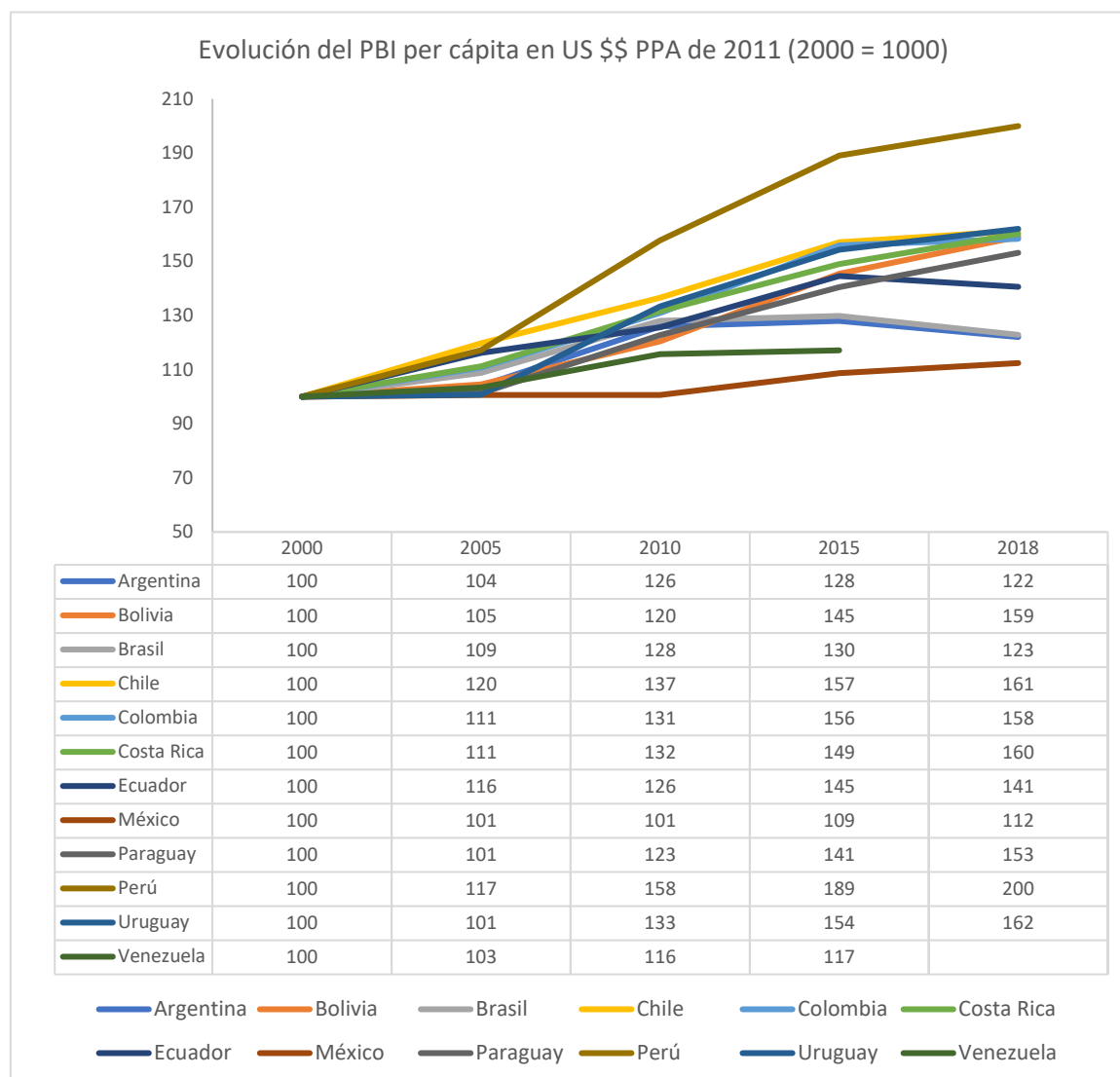
Nota: El PBI de Cuba no está disponible sobre la base del UIS. Datos de 2010 a 2015.

Los datos presentados en la Tabla 1 son una clara muestra de diversidad regional en cuanto a los indicadores elegidos, con la única excepción del Coeficiente de Desigualdad que, con excepción de Uruguay (con 39), es superior a 40 para los demás y, en el caso de Brasil y Colombia, supera los 50. A título comparativo, tenemos 35 para Portugal, 36 para España y 27 para Finlandia. Una

desigualdad de ingresos de esta magnitud trae enormes desafíos para el sistema educativo y exige una política pública que busque tratar a los desiguales de manera desigual, aplicando el principio de diferencia de John Rawls. También llama la atención la parte de la población que sobrevive por debajo de la línea de pobreza, llegando al 42 % en México y al 33 % en Bolivia. Uruguay se destaca positivamente con un índice de solo 3 %. Brasil, Costa Rica, Argentina, Colombia se destacan por tener tasas de desempleo superiores al 9 %. Se sabe que, entre los jóvenes mayores de 18 años, esta tasa es siempre más alta, y las políticas de calificación para este segmento serían fundamentales, por lo menos para garantizar la finalización de la educación secundaria alta y el ingreso en la educación superior con el fin de garantizar una posibilidad futura de reingreso al mercado laboral en mejores condiciones de oportunidad. También llama la atención la participación de la población rural en algunos países, que alcanza el 43 % en Paraguay, el 37 % en Ecuador y el 32 % en Bolivia. Se sabe que los costos de las escuelas rurales para garantizar una educación de calidad son mayores, dada la falta de escala (son escuelas pequeñas) y el factor de desplazamiento. Además, en el campo, el trabajo infantil y juvenil actúa de manera más intensa para producir deserción escolar, haciendo que esta población presente los peores indicadores educativos. Un factor fundamental, en el contexto de los países, se refiere a la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en su composición poblacional. Históricamente excluidos del acceso a la educación, estos grupos demandan políticas inclusivas por parte del Estado como forma de reducir las desigualdades históricamente construidas. Al respecto, se destaca el genocidio de los pueblos originarios del continente, que solo tienen una participación significativa en Bolivia, con el 62 % de la población y, en menor medida en Perú, con el 24 % y en México, con el 15 %. Se destaca la población afrodescendiente en Brasil, con el 51 % de la población total, y en Cuba, con el 36 %, tasas que resultan, entre otros factores, del peso del monocultivo de caña de azúcar como trabajo esclavo en estos países. Cuba, con sus reconocidos y buenos indicadores educativos, muestra que es posible, al menos en parte, romper el peso del legado de la esclavitud. En cuanto a los indicadores de población y riqueza medidos por el Producto Bruto Interno, existe una enorme diversidad que surge de las diferentes dimensiones de los países. Así, solo dos países (Brasil y México) representan más del 55 % de la población del continente y el 58 % del PBI. De lejos, el mayor PBI regional, y entre los diez mayores del mundo, en el análisis del PBI per cápita, Brasil se encuentra en una posición mucho más modesta, con Chile, en primer lugar, seguido de Argentina y Uruguay. Las diferencias entre países son significativas en relación con este indicador, siendo el PBI per cápita de Chile 3,3 veces mayor que el de Bolivia y el doble del valor estimado para Cuba, Ecuador y Paraguay. Cabe señalar que incluso con un PBI per cápita más bajo, Uruguay tiene un porcentaje de población pobre mucho menor que Chile, lo que puede estar relacionado con su menor desigualdad en la distribución del ingreso.

Para componer mejor el contexto latinoamericano, es importante evaluar cómo ha evolucionado la economía de los países seleccionados, medida a través del PBI per cápita, durante las últimas dos décadas. El indicador se muestra en el Gráfico 1, con el año 2000 como referencia (= a 100).

Gráfico 1- Evolución del PBI per cápita en países de América Latina



Fuente: Cepal

La primera observación relacionada con los datos del Gráfico 1 es que la región presentó un gran crecimiento económico en el período de 2005 a 2015, apalancado, como se conoce, por la enorme demanda de productos básicos y productos agrícolas por parte de China, locomotora del crecimiento mundial en el período. Perú es el mejor ejemplo de este auge, con su PBI per cápita creciendo un 100 %, en términos reales en el período. En la situación opuesta se encuentra México, con apenas un 12 % de expansión, lo que indica que la proximidad física y económica a Estados Unidos no ha ayudado mucho. Sin embargo, a partir de

2015, en la mayoría de los países, este ciclo de expansión se interrumpió, o incluso sufrió una inflexión, como es el caso de Brasil y Ecuador. Este momento de crecimiento también coincidió con la elección, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay, de muchos gobiernos con pautas desarrollistas, que abogaron por una participación más activa del Estado como agente de desarrollo económico y social y con programas para reducir desigualdades a través de programas sociales en las áreas de salud, educación, seguridad social, transferencia de ingresos y programas de revalorización del salario mínimo. Como se verá, estas políticas tendrán un impacto en la composición de los fondos públicos de estos países.

Con los indicadores de contexto presentados, las Tablas 2 y 3 indican la parte del fondo público de la que se apropia el Estado para el desarrollo de sus políticas, es decir, la carga tributaria de los países. En la Tabla 2, además de la carga tributaria propiamente dicha, también se consideraron los recursos recaudados por los estados a través de los impuestos a la producción de petróleo, gas y minerales. Finalmente, la última columna de la Tabla 2 indica qué porcentaje de la Carga Tributaria (columna 1) corresponde a los impuestos indirectos, es decir, aquellos que se traspasan a los precios finales de los productos y cuya carga efectiva recae sobre el consumidor final.

Tabla 2- Indicadores fiscales (2015-2016)

Países	Carga tributaria (% Del PBI)	Recursos petrolíferos y producción de minerales (% Del PBI)	Peso de los impuestos indirectos (% de la carga tributaria)
Argentina	30,8	1.4	59
Bolivia	26,7	6,7	70
Brasil	32,3	1.3	53
Chile	20,2	1.3	58
Colombia	19,9	1.3	44
Costa Rica	23,6	n / d	59
Cuba	41,5	n / d	61
Ecuador	21,2	6.4	64
México	16.6	5.5	44
Paraguay	13	n / d	72
Perú	16	1.4	51
Uruguay	27,4	n / d	57
Venezuela	20,7	11,1	73

Fuente: Cepal

Uno de los problemas más críticos en cualquier país se refiere al dimensionamiento de la carga tributaria. El hecho objetivo es que no hay forma de hacer política social pública sin tributación. En promedio en los países de la OCDE, este índice llega al 34 % del PBI, alcanzando niveles superiores al 40 % del PBI en países como Finlandia y Dinamarca que cuentan con un Estado de Bienestar Social sólidamente estructurado. También vale la pena recordar que el PBI por habitante en estos países es mucho mayor y que los desafíos sociales son mucho menores. En los países seleccionados, el mayor peso se encuentra en Cuba, con el 41,5 % del PBI, lo que sería de esperar dado su régimen político, así como en Brasil y Argentina, con niveles superiores al 30 %. En el extremo opuesto, tenemos a Paraguay, con solo el 13 %; Perú, con 16 %, México, con 16.6 %, seguidos de Colombia y Chile, en el rango del 20 % del PBI. También hay una participación importante en algunos países como Venezuela, Bolivia, Ecuador y México de los recursos adicionales derivados de la tributación al petróleo, gas y minerales. Los datos de la CEPAL también indican una gran oscilación de estos recursos, que obviamente se debe a los precios de estos productos básicos en el mercado internacional. Por último, llama la atención el elevado peso de la tributación indirecta en estos países, lo que significa que el mayor peso de la carga tributaria recae sobre el conjunto más pobre de la población, una vez que toda su ganancia se transforma en consumo gravado. Por ejemplo, mientras que en el promedio de la OCDE el impuesto a la propiedad alcanza el 1,9 % del PBI, llegando al 4,2 % del PBI en el Reino Unido; en Chile, esta tasa es solo del 1 %. En cuanto al impuesto a la renta, a las utilidades y a las plusvalías, en el promedio de la OCDE alcanza el 11,4 % del PBI, mientras que en Brasil es solo el 6,5 %, siendo este uno de los pocos países del mundo que no grava dividendos. En resumen, existe una gran variación entre los países seleccionados y prevalece la tributación regresiva, lo que salva a los segmentos más pudientes de la población. Un último aspecto en materia tributaria: dada la enorme concentración de ingresos en los países de la región, con una pequeña clase media, fuente tradicional de imposición a la renta y a la propiedad, la única forma de aumentar los ingresos públicos es gravando el consumo, con efectos perversos desde el punto de vista de la justicia fiscal.

La Tabla 3 muestra la evolución de la carga tributaria de los países seleccionados entre el 2000 y el 2016 en comparación con el PBI.

Tabla 3- Evolución de la carga tributaria

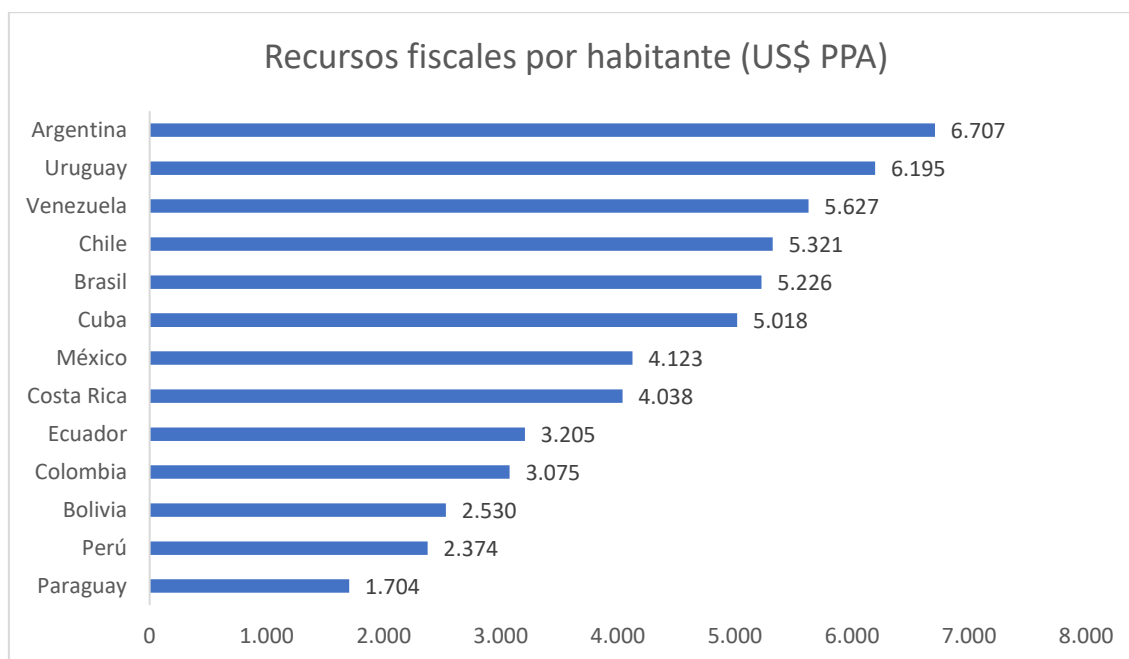
Países	Carga fiscal en % PBI		variación
	2000	2016	
Argentina	19,8	30,8	56 %
Bolivia	16,7	26,7	60 %
Brasil	29,9	32,3	8 %
Chile	18,4	20,2	10 %
Colombia	14,6	19,9	36 %
Costa Rica	20,1	23,6	17 %
Cuba	37,2	41,5	12 %
Ecuador	11,8	21,2	80 %
México	11,2	16,6	48 %
Paraguay	11,7	13	11 %
Perú	14,7	16	9 %
Uruguay	25,1	27,4	9 %
Venezuela	13,6	20,7	52 %

Fuente: Cepal

Los datos de la Tabla 3 indican que, en general, en el período hubo un aumento de la carga tributaria, lo que puede coincidir con una mayor presión popular por la acción del Estado y la elección de gobiernos con mayor compromiso social, como en Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela y Brasil. En el caso de este último, la tasa de crecimiento no fue alta, lo que se explica por el hecho de que su carga tributaria ya es una de las más altas de la región. En sentido contrario, Ecuador mostró un incremento del 80 %, pero como la base inicial era baja, su carga se mantiene en un nivel medio en comparación con los demás países.

Presentada la carga tributaria y las fuentes adicionales, queda la pregunta más relevante: cuánto representa esta participación del Estado en la riqueza nacional a través de impuestos en recursos por habitante. Los resultados se presentan en el Gráfico 1, que considera no solo la carga tributaria, sino también los recursos adicionales sobre el petróleo, el gas y los minerales.

Gráfico 2 - Recursos fiscales por habitante en países de América Latina



Fuente: Cepal. Año de referencia: 2015-2016.

Los datos del Gráfico 2 muestran claramente que los ingresos altos en comparación con el PBI no son suficientes, porque si son pequeños en comparación con el tamaño de la población, los ingresos por habitante tienden a ser bajos. Un ejemplo es el caso de Bolivia con un alto porcentaje (si se suma a la carga tributaria y a los ingresos por hidrocarburos), pero con recursos por habitante que representan solo la mitad de los que obtiene Chile, que tiene una carga tributaria mucho menor en comparación con el PBI. Brasil también es un ejemplo interesante, al igual que Cuba: tienen las tasas impositivas más altas, pero ocupan el quinto y sexto lugar, respectivamente, cuando se considera el ingreso per cápita. Paraguay y Perú, por otro lado, países con baja carga tributaria y PBI per cápita, tienen los valores más bajos de ingresos per cápita, lo que dificulta el desarrollo de políticas sociales amplias y de calidad. La clave de este problema, por lo tanto, es el equilibrio entre la carga fiscal y el tamaño de la economía. Si la economía es pequeña, no hay impuesto para solucionarlo. Por eso el desarrollo económico es tan importante para los países de la región, un desarrollo que, dado el arreglo económico de estos países, depende en gran medida de la exportación de productos básicos. Es decir, ante la crisis en China, el gran motor económico de la última década, se deben buscar otras soluciones, como el crecimiento interno, que implica un cambio en la distribución de la renta. Tarea difícil como lo demuestra la experiencia reciente de Brasil y Bolivia. Las élites de América Latina, seguidas de las clases medias, están demasiado abiertas para pensar en un pacto social más justo y duradero en la región.

Aún en relación con el Gráfico 1, al analizar los países desarrollados, se observa que, para el año 2017, Portugal (34,4 % del PBI) tiene un ingreso de US \$ PPA 11.366 por habitante; España (33,7 % del PBI), US \$ PPA 13.451 por habitante; Finlandia (43,3 % del PBI), US PPA \$ 20.754 por habitante y EE.UU., aun con una menor carga tributaria (26,8 %), tiene US \$ PPA 16.788 por habitante para invertir en sus políticas públicas, es decir, casi diez veces el monto recaudado en Paraguay (OCDE; UNESCO). Considerando que en estos países buena parte de los desafíos educativos ya están mapeados, existe una dimensión realista del impacto del tamaño de la economía en el dimensionamiento de las políticas públicas.

Otro elemento importante al discutir las políticas sociales de los países es prestar atención a los gastos de la deuda pública, y los gastos militares que retiran recursos de los presupuestos podrían trasladarse a educación y salud.

Tabla 4- Gasto en deuda pública y gasto militar en comparación con el gasto social en América Latina. Año 2017 (% del PBI)

Países	Deuda del gobierno central		Servicios de deuda *	Gasto militar	Gasto social
	interna	externa			
Argentina	44,2	41,8	6.4	0,9	13,5
Bolivia	n / A	n / A	2,7	1,5	12,7
Brasil	67,4	9,8	4.7	1,5	17,7
Chile	20,3	5.3	n / A	1,9	16.6
Colombia	33,9	16,8	7.3	3.2	12,6
Costa Rica	42,2	10,7	5.4	0	24
Cuba	n / A	n / A	n / A	2.9	28,5
Ecuador	12,5	30,1	6.3	2.4	9
México	27,3	8.1	5.6	0,5	8.7
Paraguay	2,7	14	4.6	0,9	8,6
Perú	14,6	7.5	5.7	1.2	11,1
Uruguay	21	29,3	n / A	2	17.2
Venezuela	n / A	n / A	4.8	0,5	

Fuentes: CEPAL (deuda del gobierno central), UNESCO (servicios de la deuda y gasto social), SIPRI (gasto militar)

* % Del ingreso nacional bruto

Como es sabido, la deuda pública y, principalmente, los pagos de intereses y gastos es un fantasma que ha asolado a los países de la región desde su independencia, muchos de ellos teniendo que asumir la deuda contraída por las metrópolis con la banca internacional. Al contrario de lo que podría pensarse, el mayor desafío para los países del continente no es el tamaño de su deuda,

aunque sea alta en algunos de ellos, como Argentina (85 % del PBI) y Brasil (77,6 % del PBI). La deuda pública de Japón corresponde al 248 % de su PBI y la de Estados Unidos al 106 % de su enorme PBI. La diferencia es la tasa de servicio de la deuda que es negativa en los países ricos (cuando se descuenta la inflación), lo que se explica por el mayor riesgo de falta de pago de los países de la región. Teniendo en cuenta el tiempo de la deuda y cuánto ya se ha pagado, está claro que el argumento no tiene éxito. Considerando, como se analizará, un gasto en educación en el rango del 5 % del PBI que predomina en los países de la región, es sumamente preocupante el alto costo de los servicios de la deuda, que en general se acerca a este porcentaje en la mayoría de los países, superando el 6 % del PBI en Argentina y Ecuador y llegando al 7,3 % del PBI en Colombia. En ausencia de tal gasto, sería posible el gasto en educación en estos países. La relevancia de este tema explica los esfuerzos internacionales para intercambiar una parte significativa de los servicios de la deuda por inversiones en educación en los países menos desarrollados. Pero no es solo el gasto en deuda lo que limita las inversiones sociales.

En cuanto al gasto militar, en una región tristemente marcada por crisis institucionales y golpes de Estado, este es otro gasto que compite con el gasto educativo, no solo en el ámbito presupuestario, sino también porque la experiencia regional muestra que los gobiernos autoritarios son sistemáticamente hostiles a la educación en todos los sentidos. Al respecto, Costa Rica ofrece un buen ejemplo. En conjunto, la deuda y el gasto militar representan casi el 100 % del gasto social de Ecuador, el 83 % en Colombia y más de la mitad del mismo gasto en México, Perú, Paraguay y Argentina. Y es un círculo vicioso, porque cuanto menos gastamos en políticas sociales, mayores son las crisis sociales y económicas y mayor la inestabilidad política y el riesgo de ruptura institucional.

3. Una mirada al sistema educativo

En la Tabla 5 a continuación se muestra la información relacionada con la población en franja etaria de educación básica, así como el total de años de escolaridad obligatoria y gratuita.

Tabla 5 - Datos del sistema educativo

Países	Población menor de 15 años (% del total)	Escolaridad obligatoria (años)	Gratuidad (años)
Argentina	25	14	15
Bolivia	32	14	14
Brasil	22	14	14
Chile	21	12	14
Colombia	25	12	14
Costa Rica	22	13	13
Cuba	17	9	15
Ecuador	29	15	15
México	28	14	14
Paraguay	30	13	15
Perú	28	14	14
Uruguay	21	14	14
Venezuela	28	17	14

Fuente: La UNESCO

En cuanto al perfil de edad de la población, parece que alrededor de una cuarta parte se encuentra en el grupo de edad hasta los 15 años, destacándose Bolivia y Paraguay, con una mayor participación de niños y jóvenes en el total de la población y Cuba en el tramo más bajo, con 17 %, lo que indica una menor presión sobre el sistema educativo, pero también indica un envejecimiento de la población y una mayor demanda de gasto en salud y pensiones. En cuanto a los años de educación obligatoria, con excepción de Cuba, todos tienen 12 años o más; con Venezuela llegando a los 17 años, y la mayoría de los países en la franja de los 14 años. La gratuidad, única forma de cumplir con la obligatoriedad, acompaña a esta última, superándola en Cuba, Chile, Colombia y Paraguay. Predomina una gratuidad de 14 años en los sistemas, lo que indica un importante esfuerzo de financiamiento por parte de los países. Queda por ver cómo los países están cumpliendo estos compromisos, sin olvidar la oferta de educación superior.

La Tabla 6 muestra la tasa bruta de matrícula, que es un indicador más apropiado cuando se habla de financiamiento de la educación. Se consideraron los siguientes niveles de educación: años iniciales (entre 0 y 3 años, con variaciones), Preescolar (4 a 6 años o 4 y 5 años), primaria (6 a 11, con variaciones), secundaria total (12 a 17 años, en general) y superior (18 a 22 años, en general).

Tabla 6-Tasa bruta de matrícula para países seleccionados en los diferentes niveles educativos (2016)

Países	1ra infancia *	Preescolar	Primario	Secundario	Superior
Argentina	3	76	110	109	90
Bolivia	n / A	74	98	90	n / A
Brasil	26	96	115	101	51
Chile	12	82	101	102	88
Colombia	n / A	n / A	115	98	55
Costa Rica	2	98	113	133	55
Cuba	42	101	102	101	40
Ecuador	n / A	70	104	102	45
México	2	74	106	104	40
Paraguay	1	44	104	76	35
Perú	3	98	107	106	71
Uruguay	19	94	108	120	63
Venezuela	9	70	97	88	79

Fuente: UIS

Nota: * programas educativos.

Los datos inicialmente indican una cobertura muy baja en el rango de la primera infancia en la mayoría de los países, a excepción de Cuba y, en menor medida, Brasil y Uruguay. Estudios recientes han demostrado el impacto positivo de esta etapa inicial de la educación a lo largo de la vida, pero aún predominan programas socioeducativos y de bajo costo (Campos, Roselane). En este caso, solo se consideró la asistencia a programas institucionales, que presentan costos muy por encima de los dos siguientes niveles, con excepción del superior, debido al menor número de niños por adulto y a jornadas más extensas. Los costos más elevados y la naturaleza de la ampliación del derecho a la educación que se ha ido extendiendo desde el nivel primario al inicial pueden explicar la baja cobertura en este rango, tan importante para el desarrollo infantil. En los países desarrollados, esta cobertura tampoco es muy alta, pero en ellos las condiciones socioeducativas y económicas son diferentes. Con respecto a la educación preescolar, hay un grupo de países con tasas de universalización del acceso y otros a punto de lograrlo (Cuba, Perú, Brasil, Costa Rica y Uruguay). Paraguay es el país en peor situación en este indicador entre los que se obtuvieron datos. Desde el punto de vista del financiamiento, la educación preescolar suele tener un costo cercano al valor aplicado en la escuela primaria. El rango de primaria y secundaria, a excepción de Paraguay para secundaria, está prácticamente universalizado en el acceso, lo que no significa culminación. De hecho, las tasas brutas de matrícula superiores al 110 %, como presentan muchos países, indican un sistema educativo con repitencias, un indicador de falta de calidad. Las altas repitencias tienden a postergar o impedir la finalización de un determinado nivel educativo. También indican un mal uso de dinero, ya que el sistema

debe asumir un número de estudiantes superior al que corresponde a la franja etaria ideal, con gastos adicionales. Finalmente, la cobertura en la educación superior, donde los costos también son mucho más altos (como en los primeros años), muestra una gran variación entre los países seleccionados. Argentina, Chile y Venezuela se destacan con tasas más altas, mientras que Paraguay, Cuba, México y Ecuador se encuentran en un nivel que representa la mitad del índice de los primeros. Los otros países están en el rango del 50 % al 70 %.

Desde el punto de vista del esfuerzo estatal para el financiamiento de la educación, además de conocer las tasas brutas de matrícula, es fundamental medir el tamaño de la oferta pública y privada. En general, los sistemas educativos privados se financian con recursos que las familias pagan a los establecimientos educativos, por ende el fondo público, aun reconociendo que en algunos países, y muy intensamente en Chile, los recursos públicos también pueden irrigar el sistema educativo privado. Esto también ocurre en menor medida en Argentina, Brasil y Colombia, Costa Rica y Perú. La Tabla 7 presenta los datos para los niveles educativos analizados en la Tabla 6.

Tabla 7- Participación del sector privado en las matrículas - 2016

(% del total de matrículas)

Países	Primera infancia	Preescolar	Primario	Secundaria baja	Secundaria alta	Superior
Argentina	33	31	26	24	30	25
Bolivia	14	14	10	10	13	n / A
Brasil	28	23	18	14	14	73
Chile	60	68	63	58	63	84
Colombia	n / A	23	20	19	26	50
Costa Rica	15	11	9	8	9	50
Ecuador	27	27	23	24	28	45
México	17	14	10	10	18	33
Paraguay	33	32	20	20	23	n / d
Perú	28	30	29	29	29	72
Uruguay	54	36	14	14	10	17
Venezuela	20	21	30	30	33	n / d

Fuente: UIS

Considerando toda la educación básica, Chile es el país con mayor participación del sector privado en las matrículas, situándose en torno al 60 % del total, lo que está relacionado con su sistema de financiamiento educativo que destina una parte importante de los recursos a escuelas privadas. En el extremo opuesto está Cuba donde no hay participación. Los niveles de primaria y secundaria baja son aquellos en los que la participación del sector privado es menor (entre 10 y 24 %, con excepción de Chile, Venezuela y Perú). La educación infantil, en cambio,

corresponde a una mayor participación del sector privado en la educación básica, lo que puede explicarse por el hecho de que fue la última etapa de la ampliación del derecho a la educación y, en consecuencia, del deber del Estado. Finalmente, la educación superior es el nivel educativo con mayor participación del sector privado en todos los países, a excepción de Cuba (0 %), Uruguay (17 %) y Argentina (25 %). Chile, Brasil y Perú son los países con mayor participación del sector privado en las matrículas. En el caso de Argentina, el compromiso público es sorprendente, considerando que la tasa bruta de matrícula alcanzó el 90 % en 2016. Chile, que tiene una tasa bruta de matrícula del 88 %, con un 84 % en el sector privado, indica el enorme compromiso de las familias con este nivel educativo, que pasa, básicamente, a través del sistema de financiamiento estudiantil. La incapacidad de los alumnos y sus familias de pagar estos préstamos es uno de los factores que explica las grandes manifestaciones callejeras por el cambio en el sistema de financiamiento de la educación superior en el país, todo lo cual se paga, incluso en las instituciones públicas. Uruguay se destaca por su baja presencia privada en la educación superior en contraste con la gran participación de este sector en la educación infantil. A modo de comparación: los datos de la UNESCO para 2017 indican una participación privada (con o sin subvención pública) en primaria y secundaria, respectivamente, del 9 % y 9 % en EE. UU., 12,9 % y 17,6 % en Portugal y 31,5 % y 29,8 % en España. En educación superior, para los mismos países, las tasas son de 26,4 %, 16, % y 20,5 %, respectivamente, lo que indica el gran predominio de las instituciones públicas.

3.1 El gasto educativo

Presentadas las características generales de los países, queda el análisis del esfuerzo financiero con educación. La Tabla 8 muestra la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PBI de 2009 a 2017.

Tabla 8- Evolución del gasto público en educación 2009-2017

% del PBI

Países	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	5.5	5,0	5.3	5.4	5.4	5.4	5.8	5.6	5.5
Bolivia	8.1	7,6	6,9	6.4	6.3	7.3	-	-	-
Brasil	5.5	5.7	5.7	5.9	5.8	6.0	6.2	-	-
Chile	4.2	4.2	4.1	-	4.5	4.7	4.9	5.4	5.4
Colombia	4.8	4.8	4.5	4.4	4.9	4.6	4.5	4.5	4.5
Costa Rica	6.1	6.6	6.5	6,7	6,9	6,9	7.1	7.1	7.4
Cuba	13,1	12,8	-	-	-	-	-	-	-

Ecuador	4.3	4.5	4.7	4.6	5,0	5.3	5,0	-	-
México	5.2	5.2	5.1	5.1	4.7	5.3	5.2	4.9	-
Paraguay	-	2.8	3,7	3,7	-	-	-	3.4	-
Perú	3.1	2.9	2,7	2.9	3.3	3,7	4.0	3.8	3.9
Uruguay	-	-	4.4	-	-	-	-	4.8	4.9
Venezuela	6,9	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: UIS

Los datos de la Tabla 8, basados en el año más reciente, indican que la mayoría de los países tienen un gasto público en educación por encima del 4,5 % del PBI, con excepción de Paraguay y Perú. Cuba (12,8 %), con datos solo del 2009 y 2010, Costa Rica (7,4 %, en 2017) y Bolivia (7,3 %, en 2014) indican el mayor esfuerzo en relación con el PBI; mientras que Perú (3,9 %, en 2017) y Paraguay (3,4, en 2016) se encuentran en el extremo opuesto. Considerando que las directrices de la Unesco apuntan a un gasto de al menos el 6 % del PBI, solo Cuba, Bolivia, Costa Rica, Chile y Brasil y Venezuela alcanzaron este nivel en al menos un año en el período. Los países de la OCDE tienen un gasto total en el rango del 4,5 % del PBI, pero es importante señalar que el PBI per cápita es mucho mayor y los desafíos educativos son mucho menores.

En cuanto a la evolución del gasto en relación con el PBI, aparentemente la educación no se ha beneficiado con el aumento de la recaudación tributaria que se ha producido en los últimos años (Tabla 3). De todas formas, Chile, Costa Rica, Paraguay y Perú mostraron una variación superior al 20 % en el gasto en relación con el PBI. Por supuesto, todo depende del tamaño y la variación del PBI.

Tabla 9 - Evolución del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total 2009-2017

(% del gasto total)

Países	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	16,0	15,1	15,2	14,5	14,5	13,8	14,0	13,4	13,3
Bolivia	22,6	24,1	19,5	17,8	16,3	16,8	-	-	-
Brasil	14,7	14,6	15,3	15,7	15,6	15,6	16,2	-	-
Chile	17,0	17,8	17,8	-	19,7	19,9	19,6	21,2	21,3
Colombia	16,1	16,4	15,5	15,5	16,9	15,8	15,1	16,2	16,2
Costa Rica	23,4	22,9	23,0	23,5	22,8	23,1	23,4	23,4	30,2
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	13,2	13,0	12,0	11,5	11,4	12,1	12,6	-	-
México	18,7	18,6	18,4	18,1	16,9	18,8	19,0	17,9	-
Paraguay	-	18,8	23,3	19,6	-	-	-	18,2	-
Perú	14,6	13,6	13,6	14,4	15,2	16,2	17,6	17,9	18,2
Uruguay	-	-	14,9	-	-	-	-	14,4	14,6
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: UIS

Los datos de la Tabla 9 indican que la mayoría de los países tienen un gasto público en educación por encima del 15 % del gasto total, con excepción de Argentina en años más recientes y Uruguay. De los países de los que se dispone de datos, el mayor esfuerzo lo realiza Costa Rica, lo que es coherente con su gran esfuerzo en relación con el PBI, y Chile, explicado por su menor gasto total en relación con el PBI. Chile, Costa Rica y Perú mostraron un aumento del esfuerzo en el período, mientras que Argentina y Bolivia mostraron una disminución, lo que puede estar relacionado con el aumento de su carga tributaria, ya que no mostraron una reducción significativa del gasto en relación con el PBI.

Como ya se mencionó, desde el punto de vista de la calidad de la educación, más importante que el gasto educativo en relación con el PBI, o gasto total, lo que realmente importa es el gasto por alumno. Esta información se muestra en la Tabla 10, considerando los diferentes niveles de educación en los países seleccionados.

Tabla 10- Gasto público por alumno por nivel educativo - 2015

US\$ PPA

Países	Primario	Secundario	Superior
Argentina	3,162	4.354	3,571
Bolivia	1,569	1.210	n / A
Brasil	3,171	3.404	5.225
Chile	4.458	4.530	4.913
Colombia	2.575	2,491	2,943
Costa Rica	3.804	4.212	6.595
Cuba	-	-	-
Ecuador	1.067	593	6.022
México	2.587	2.702	5.566
Paraguay	1.422	1,458	n / A
Perú	1,593	2.057	1,483
Uruguay	2.892	3.697	5.808
Venezuela	2,955	2,741	3288
OCDE	8.631	10.010	15.656
España	7.320	9.020	12.605
Portugal	7.380	9.518	11,766

Fuente: UIS y OCDE

Nota: Venezuela: 2009

Los datos presentados en la Tabla 10 nuevamente apuntan a la enorme disparidad de valores en el continente. Si bien el esfuerzo en relación con el PBI no presenta grandes diferencias, al analizar, por ejemplo, el gasto por alumno en educación primaria, la relación entre el valor más alto (Chile) y el valor más bajo

(Ecuador) es superior a cuatro veces. Solo cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica) presentan un valor superior a los US\$ PPA 3 mil, lo que representa menos de la mitad del monto gastado por alumno en el promedio de la OCDE o de nuestros excolonizadores, Portugal y España. Los datos también indican que, a pesar del enorme esfuerzo realizado por Bolivia (7,3 % del PBI en educación, en 2014), su monto de gasto por alumno en educación primaria es el tercero más bajo de los países seleccionados, superando solo a Ecuador y Paraguay, y unas 5,5 veces menos que el promedio de la OCDE. Este indicador muestra la importancia del desarrollo económico en la inversión social. En este sentido, también cabe señalar que Bolivia fue uno de los países que mostró un alto crecimiento del PBI per cápita y lo hizo de manera más estable, entre 2000 y 2018.

También en la Tabla 10, vale la pena mencionar las diferencias entre el gasto por alumno en los diferentes niveles educativos. Aunque estas cuentas no siempre son muy precisas en los países, hay, en general, un gasto en educación secundaria ligeramente superior en comparación con la educación primaria y una diferencia mucho mayor en la educación superior. Las diferencias entre educación primaria y secundaria tienden a ser neutralizadas por el mayor salario de los docentes en la segunda, frente al menor número de alumnos por clase en la primera. En cuanto a la educación superior, las diferencias tienden a acentuarse en vista de la multiplicación de clases, la duración de la jornada, los equipos y materiales de laboratorio y el hecho de que muchos países tienen en sus universidades el principal generador de investigación y desarrollo científico. El gasto por alumno en educación superior en Argentina, relativamente bajo en comparación con su patrón general de financiamiento, debe estar relacionado con su sistema masivo de educación superior pública con un alto número de estudiantes por clase. En el caso de Ecuador, llama la atención la gran brecha que existe en el gasto por alumno entre el nivel de educación superior y los demás, y el bajo valor en la educación secundaria, lo que puede estar relacionado con una gran cantidad de estudiantes por clase, o con los problemas en la forma de contabilizar los gastos. En Brasil, por ejemplo, los estados y municipios no siempre discriminan la contabilización de los gastos de personal (alrededor del 80 % al 90 % del gasto) por nivel de educación. Por último, tanto a nivel secundario como superior, sigue existiendo una enorme brecha en el gasto de los estudiantes en comparación con el promedio de la OCDE (de tres a diez veces) y con Portugal y España.

Otra forma de evaluar el gasto por alumno es comparándolo con el PBI per cápita del país. Este indicador se muestra en la Tabla 11 para los diferentes niveles educativos. Se trata, antes que nada, de un indicador del esfuerzo de un país por alumno considerando sus ingresos por habitante.

Tabla 11- Gasto público por alumno por nivel educativo - 2015

% del PBI per cápita

Países	Primario	Secundario	Superior
Argentina	15,6	22,9	17,3
Bolivia	-	-	-
Brasil	20,1	21,5	33
Chile	15,2	16,6	18,4
Colombia	17,4	15,7	19,8
Costa Rica	26,7	25,1	35,1
Cuba	49	51,9	38,8
Ecuador	9,4	5,1	52,7
México	14,4	15,1	36,4
Paraguay	11,6	11,9	14,3
Perú	12,6	13,9	10,3
Uruguay	12,2	15,7	25
Venezuela	17,9	14,8	19,5
OCDE	22	25	40
España	21	25	37
Portugal	23	31	41

Fuente: UIS y OCDE

Nota: Venezuela (2009), Cuba (2010)

Considerando los niveles primario y secundario, se destaca Cuba con un gasto por alumno cercano a la mitad del PBI per cápita. Entre los países capitalistas, se destacan los esfuerzos de Costa Rica, Brasil y Argentina para el secundario, que están por encima del 20 % del PBI per cápita. En el extremo opuesto se encuentra Ecuador con un indicador de gasto por alumno tan bajo, en línea con la Tabla 11, que parece más bien indicar un problema de contabilidad gubernamental. Paraguay nuevamente se destaca en forma negativa, ya que no se trata de compararlo con el gasto de otros países más ricos, sino con el esfuerzo propio en relación con los demás. En este sentido, es interesante señalar que aunque son más ricos y tienen problemas educativos relativamente resueltos, los países de la OCDE y, en particular Portugal y España, no ceden un esfuerzo por encima del 20 % del PBI per cápita en primaria y del 25 % (Portugal alcanza el 31 %) en secundaria. Es decir, hay margen para el crecimiento del gasto por alumno, considerando la riqueza por habitante de los países de la región.

Las tablas 12 y 13 buscan analizar la evolución del gasto de los estudiantes en US\$ PPA deflactados en el período de 2009 a 2017 para los países cuyos datos estuvieron disponibles en las bases de datos.

Tabla 12- Evolución del gasto por alumno en educación primaria

(Valores constantes en US\$ PPA)

Países	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	2,459	2.508	2,794	2.865	2,917	2.873	3.207	3,087	3,162
Bolivia	1,110	1,101	960	1.380	1.028	1,569	-	-	-
Brasil	2.610	2,935	3,031	3,030	3,168	3,181	3,171	-	-
Chile	2.606	2,647	3,055	3.607	3,543	3,232	3,446	4.185	4.458
Colombia	1,590	1,660	1,719	1.817	2,139	2,321	2,439	2,484	2.575
Costa Rica	2.556	3,091	3,087	3,481	3,576	3,788	4.171	4.048	3.804
Ecuador	982	945	1.094	1,123	1,298	1,183	1.078	1.067	-
México	2.062	2,168	2.309	2,374	2,458	2.564	2.636	2.587	
Paraguay	-	743	843	1.075	-	-	-	1.422	-
Perú	875	870	876	1.035	1,337	1,535	1,625	1,541	1,593
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	2.660	2.892
Venezuela	2,955	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: UIS

En cuanto a la educación primaria, se puede llegar a la conclusión de que Chile (+ 71 %, de 2009 a 2017), Colombia (+ 62 %), Costa Rica (= 49 %) y Perú (+ 82 %) se destacaron positivamente entre los países que mostraron datos a lo largo del período, a pesar de que el crecimiento de Perú se dio a partir de un gasto inicial por alumno muy bajo, US\$ PPA 875. Paraguay también prácticamente duplica el gasto por alumno entre 2010 y 2016, pero también partiendo de un valor inicial (US \$ PPA 743) mucho menor, así como el valor final de la serie, en comparación con otros países. En la tabla 13 se muestra la evolución en el mismo período de este indicador para la educación secundaria. Cabe recordar que en esta década se hizo un esfuerzo por expandir este nivel educativo en el continente.

Tabla 13- Evolución del gasto por alumno en educación secundaria

(Valores constantes US\$ PPA)

Países	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	4.149	3.965	4.466	4.412	4.664	4.435	4.840	4.429	4.289
Brasil	3,021	3.374	3.621	3,292	3,516	3,503	3,507	-	-
Chile	3.311	3.205	3.354	3.796	3,571	3.616	4.027	4.490	4.530
Colombia	1.750	1.809	1.850	1.937	2.220	2,394	2,264	2.272	2.505
Costa Rica	2,889	3,285	3.398	3.681	3.750	3.755	4.041	3.988	4.190
Ecuador	440	437	499	505	595	591	598	604	-
México	2.578	2,667	2,725	2,788	2.815	2,853	2.865	2,771	-
Paraguay	-	1,177	1368	1.315	-	-	-	1,486	-
Perú	1,174	1,180	1.071	1.295	1,322	1,671	1.852	1.902	2.064
Uruguay	-	-	2.810	-	-	-	-	3,481	3.673

Fuente: UIS

De manera análoga a la discusión sobre gasto por alumno en educación primaria, también se destacan Chile (+ 37 %), Colombia (+ 43 %), Costa Rica (+ 45 %) y Perú (+ 76 %), vale también para este último país la observación realizada en el análisis de la Tabla anterior. Al final del período, solo Argentina, Chile y Costa Rica alcanzan valores en el rango de US\$ PPA 4 mil, menos de la mitad del valor promedio de la OCDE.

Otro elemento importante en la discusión del financiamiento de la educación se refiere al gasto de los hogares en educación que se presenta en la Tabla 14 para los países de los cuales se encontró información. Se refieren al pago de matrículas en colegios privados, la compra de material didáctico, el pago de matrículas a asociaciones de padres y profesores, entre otros gastos.

Tabla 14- Esfuerzo económico de las familias en cuanto a educación - 2015

Países	Gasto en educación % del PBI
Argentina	0,84
Chile	1,6
Colombia	2.2
Costa Rica	2.2
México	1.2
Paraguay	1,9
Perú	3.1

Fuente: UIS

Nota: La mayoría de los datos se refieren a 2015 o 2016; para Paraguay la referencia es 2010.

Aunque solo se han encontrado datos para unos pocos países, estos indican el importante esfuerzo realizado por las familias en cuanto a educación. Teniendo en cuenta la distribución de ingresos del continente y el tamaño de la red privada, se sabe que estos recursos están destinados principalmente a un pequeño grupo de estudiantes de clases medias y altas que pagan matrículas cuyos valores suelen estar por encima del gasto por alumno en la red pública. Basta decir que, en Paraguay, el gasto de los hogares supera el 75 % del gasto público total del Perú y la mitad del gasto público en educación en el caso de Paraguay, que son precisamente los países con un gasto público por alumno extremadamente bajo, así como ingresos fiscales por habitante. En Colombia, el gasto de los hogares en educación también corresponde a la mitad del gasto público. Este tipo de gasto en los países pobres, además de contribuir a ampliar la desigualdad en la calidad de la oferta educativa, tiende a sacar de la red pública a segmentos de la clase media que, dado su mayor poder de influencia en los medios, podrían contribuir a mejorar la calidad de la educación pública si estuvieran matriculados en ella, como en los países desarrollados. Esto sucede incluso con los maestros de escuelas públicas que inscriben a sus hijos en escuelas privadas. En Brasil,

cerca del 40 % de los docentes de la red pública de educación básica matriculan a sus hijos en escuelas privadas, alcanzando el 80 % entre los docentes de la red pública del Distrito Federal, que tiene las mejores condiciones de oferta en la red pública, pero que también paga los mejores salarios del país (ALVES; PINTO, 2011). Los datos de la Tabla 14 también parecen indicar que la política de vales en Chile no exime a las familias del esfuerzo financiero con respecto a la educación.

3.2 Una breve mirada a los indicadores de desempeño escolar de los estudiantes

Por ser un tema que siempre surge en las discusiones: '¿El gasto en educación marca la diferencia?' este punto fue incluido para comparar los resultados del TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), realizado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), con algunos indicadores de los países ya analizados aquí e indicados en la Tabla 15.

Tabla 15- Resultados de los estudiantes en la prueba de lectura de sexto grado en comparación con los indicadores socioeconómicos y de gasto por estudiante

Países	Puntuación media TERCE Lectura 6º	Gastado / Estudiante primario US\$ PPA	PBI per cápita US\$ PPA X 1000	Pobreza (% de la población)	Población rural (% de la población)
Paraguay	652	1.422	13	20	43
Ecuador	683	1.078	12	24	37
Perú	703	1,541	14	17	24
Argentina	707	3.207	21	24	9
Brasil	721	3,171	16	19	16
Colombia	726	2,439	15	30	24
México	735	2.636	19	42	23
Uruguay	736	2.660	23	3	5
Costa Rica	755	4.171	17	16	27
Chile	776	3,446	25	11	13

Fuentes: Orealc, UIS

Como muestran los estudios de campo, no existe una relación simple entre el gasto educativo y el desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas. Sobre todo porque alrededor del 70 % de los resultados está relacionado con factores extraescolares, principalmente con el nivel educativo de los padres, indicador que en América Latina está muy relacionado con el

ingreso de las familias. Los datos de la Tabla 15 parecen apuntar en esta dirección. Por falta de datos sobre ingresos familiares, se utilizó el PBI per cápita y el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, además del porcentaje de la población que reside en zona rural. En general, los países con mayor PBI per cápita, gasto por estudiante y menor porcentaje de pobres, presentan un mejor desempeño. Este es el caso de Chile y Costa Rica, por ejemplo. En el extremo opuesto se encuentran Paraguay y Ecuador, que combina una parte significativa de la población rural con el bajo gasto y PBI per cápita. Siempre hay interés en ubicar a los denominados 'eficientes', países que, con menor gasto relativo, presentan un desempeño superior a los países con mayor gasto. Colombia en comparación con Brasil sería uno de esos casos. Ambos tienen indicadores de contexto similares, al igual que el desempeño de los estudiantes, pero Colombia tiene un 23 % menos de gasto por alumno. Una diferencia importante, basada en la Tabla 1, es que la proporción de afrodescendientes, en comparación con la población total, es del 51 % en Brasil frente al 10,5 % en Colombia. Considerando que durante 4 siglos de esclavitud se le negó el acceso a la educación a la población negra y, aún hoy, tiene un acceso limitado a la educación superior y las mejores escuelas, esto puede ser un factor explicativo. Sin embargo, solo estudios de caso en profundidad pueden aportar explicaciones sobre las complejas relaciones entre el desempeño escolar (que es solo uno de los objetivos de la educación de calidad) y las inversiones educativas.

4. Análisis comparativo:

Como señalan Oscar Cetrángolo y Javier Curcio (2017), el financiamiento de un sistema educativo debe analizarse desde dos ángulos relacionados: el del origen de los recursos y el de la oferta educativa. En cuanto a la oferta educativa, puede realizarse a través de escuelas públicas, o bien a través de establecimientos privados (rentables o no). En cuanto al origen de los recursos, estos pueden provenir del sector gubernamental, a través del fondo público, o del sector privado, particularmente de las familias. La combinación de las fuentes de recursos y la oferta educativa puede generar diferentes arreglos. Así, los recursos públicos pueden destinarse a las escuelas públicas, el modelo más común en el continente, pero también pueden utilizarse para que las escuelas privadas cubran los costos educativos, cuyo ejemplo más paradigmático es el sistema de 'Vales' en Chile, con escuelas privadas subsidiadas con recursos públicos. Por otro lado, los recursos familiares pueden destinarse a las escuelas privadas, sean rentables o no, para cubrir los costos educativos y los márgenes

de ganancia, a través de las cuotas mensuales, pero también pueden usarse en las escuelas públicas en forma de contribuciones, en teoría, voluntarias para asociaciones de padres y docentes con el fin de mejorar las condiciones de funcionamiento de estas escuelas. Además, las familias, o el Estado, pueden incurrir en costos adicionales relacionados con la compra de material didáctico, alimentación y transporte escolar, o clases adicionales de refuerzo curricular o de enriquecimiento. Ante las distintas formas en que se articulan la asignación de recursos y la responsabilidad de la oferta, surgen interrogantes desde el punto de vista de la equidad del sistema, la libertad de elección de las familias, la eficiencia en la asignación de recursos o el rol del sistema educativo en la promoción de la cohesión social.

Dicho esto, en la selección de países se tomaron como referencia diferentes experiencias de asignación de recursos públicos y como parámetro de análisis, el modelo propuesto por Levin (2000) que apunta a cuatro dimensiones a considerar al analizar los modelos de asignación de recursos para las escuelas:

- Eficiencia: optimización de recursos para lograr los fines propuestos;
- Equidad: La distribución de recursos, oportunidades educativas y resultados ¿aseguran la no discriminación de género, clase social, raza, lengua materna, ubicación geográfica u otros elementos?
- Libertad de elección: Los padres o tutores ¿pueden elegir las escuelas a las que asistirán sus hijos teniendo en cuenta sus preferencias?
- Cohesión social: El sistema educativo ¿asegura la consolidación de valores comunes en el contexto de una sociedad democrática?

Otro aspecto importante y relacionado con los puntos mencionados hasta ahora es si la asignación de recursos educativos se organiza desde la perspectiva de la oferta o la demanda (MORDUCHOWICZ, 2011). Para los primeros, hegemónicos en el mundo, los gobiernos centrales, en el caso de los estados nacionales, o regionales / locales, en el caso de los estados federados, establecen los mecanismos de contratación y asignación de docentes; ubicación y construcción de escuelas y adquisición de equipamiento. En el segundo modelo, fruto de la crítica neoliberal al funcionamiento ineficiente y autoritario de los servicios públicos, las familias podrían definir el tipo de escuela en la que desean matricular a sus hijos, como es el caso de la compra de bienes de consumo en el mercado. Los defensores argumentan que esta opción aumenta el control familiar, la eficiencia del gasto y los resultados escolares, ya que las escuelas competirían entre sí para atraer más familias y recursos financieros.

Como señala Morduchowicz (2011), no se puede hablar de un modelo de asignación de recursos por la oferta que no considere una demanda, así como lo contrario también es verdad, la demanda de las familias se guía por la lógica de oferta de los recursos públicos. En este sentido, se puede decir que cuando la

educación se considera un derecho y un deber de las familias, al menos en buena parte de la educación básica (desde la educación infantil hasta la educación secundaria), no hay forma de hablar de una lógica de mercado donde consumidores y proveedores se reúnen para adquirir sus bienes y servicios.

Realizadas estas observaciones, el llamado modelo de destino basado en la demanda, cuyo modelo más cercano, aunque lejos del ideal, es el chileno, trae como desafíos temas de equidad y cohesión social, a partir del modelo propuesto por Levin (2000) y presenta como su logro una mayor eficiencia en la asignación de recursos, ya que el mercado es más eficiente que el Estado y la libertad de elección de las familias, valorada como sinónimo de libertad, condición previa de la democracia.

El modelo basado en la asignación de recursos en función de la oferta, en cambio, tiene como puntos positivos los elementos de equidad y cohesión social y su talón de Aquiles es una baja eficiencia, alta burocracia, impersonalidad y negación del derecho de las familias a elegir la escuela más adecuada a sus ideales educativos.

Un último aspecto a considerar en ambos modelos, aún bajo el sesgo de equidad, se refiere a las diferencias de gasto por alumno entre escuelas o red. Este tema es particularmente crítico en los estados federales, donde existen diferencias notables en los recursos destinados a la educación por parte de los gobiernos estatales o municipales, en función de las diferentes capacidades de recaudación de impuestos. Estos problemas, sin embargo, pueden ocurrir en los estados nacionales y también en el sistema de financiamiento por la demanda, dependiendo de los mecanismos de transferencia de recursos.

A la vista de estas preguntas introductorias, se analizará brevemente el sistema de financiamiento educativo de cuatro países: Chile (sistema de vales), Brasil y Argentina (sistemas federales descentralizados) y Uruguay (sistema nacional).

4.1 Chile

Tal vez Chile haya sido el país de América, quizás del mundo, excluyendo a los países socialistas, que sufrió la reforma más radical de su sistema educativo, que solo fue posible a través de un gobierno dictatorial. Antes del golpe militar de 1973, Chile contaba con una gobernanza educativa de carácter nacional de tipo racional-burocrático en la que el Ministerio de Educación gestionaba el 90 % de los recursos financieros. En la década de 1980, la dictadura militar pasó la gestión de las escuelas a los municipios y, simultáneamente, estableció un mecanismo de financiamiento de la demanda, según el cual las escuelas públicas y privadas subsidiadas pasaron a ser financiadas con recursos transferidos por el gobierno central según el número de estudiantes matriculados y, por lo tanto, debía competir por los alumnos. Como ya se ha

mencionado, se trata de la idea de dar libertad de elección a las familias (*school choice* - elección de escuela), modelo de vale escolar cuyas ideas originales se remontan a Milton Friedman en los años 50 y Gary Becker en los 60, ambos exponentes de la Escuela de Chicago que tanta influencia tuvo en las políticas implementadas en Chile durante y después de la dictadura. Las líneas generales de este modelo fueron mantenidas por los gobiernos electos que sucedieron a la dictadura militar e incluso se acentuaron cuando, en 1993, se instituyó el sistema denominado de “financiamiento compartido” o “copago” en el que las escuelas privadas subsidiadas, así como las escuelas municipales que atendían la enseñanza secundaria podían cobrar una tarifa mensual a las familias, dentro de ciertos límites, además de los recursos públicos transferidos por el gobierno central (MANCEBO, 2012). Kremerman (2009) muestra que entre el 93 y el 2005 el sistema de “copago” saltó de 143 mil alumnos a 813 mil, y de 232 establecimientos a 1.411.

Desde entonces, Chile no ha hecho más que buscar neutralizar los efectos que este modelo tenía sobre el principio de equidad. Como señala el Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH), se creó un mecanismo que tiende a seleccionar a los estudiantes por antecedentes sociales, ingresos, religión y sexo (KREMERMAN, 2009).

Así, existe un sistema muy complejo en el que la oferta de educación básica se divide en tres grandes segmentos: municipal, privada subsidiada y privada no subsidiada. En 2015, la participación en las matrículas correspondió, respectivamente, al 36 %, 54 % y 8 %, correspondiendo el 2 % restante a las empresas de formación profesional (SANTIAGO; FISZBEIN; JARAMILLO; RADINGER, 2017, en base a datos del Ministerio de Educación). Los mismos autores, sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social, muestran que mientras en los establecimientos municipales, en 2015, el 54 % de la matrícula de estudiantes de 6 a 13 años pertenecía a familias en el quintil de menores ingresos y solo el 12 % al quintil más alto; en los establecimientos privados no subvencionados, el 41 % se encontraba entre el 20 % más rico. En el caso de los privados subvencionados, hubo una mayor distribución entre los distintos niveles de ingresos. Mancebo (2012) en su investigación señala que el 69 % de las escuelas privadas no subsidiadas adoptan políticas selectivas de admisión de estudiantes, frente al 50 % en las escuelas subsidiadas y el 24 % en las públicas. Todo se ve agravado por la formulación más bien ambigua en relación con el deber del Estado, con la educación en la legislación que “obliga sin obligar” (López, 2015, p. 31).

Otro dato relevante del sistema chileno es que hasta hace poco se permitía la existencia de mantenedores privados subsidiados organizados como empresas lucrativas. De tal manera que, en 2006, el 76 % de los establecimientos privados subvencionados se organizaron con fines de lucro (ELACQUA, 2012, citado por SANTIAGO; FISZBEIN; JARAMILLO; RADINGER, 2017). A pesar de la idea

difundida por los partidarios del modelo de "elección de escuela" de que la competencia aporta calidad, la investigación ha demostrado que los establecimientos con fines de lucro subvencionados se desempeñan peor que sus contrapartes sin fines de lucro e incluso peor que los establecimientos públicos, cuando se controla el nivel socioeconómico de los estudiantes y que el mejor desempeño de los establecimientos privados, cuando existe, se asocia a la selectividad (Hsieh y Urquiola, 2006; McEwan y Carnoy, 2000; McEwan, 2001, citado por SANTIAGO; FISZBEIN; JARAMILLO; RADINGER, 2017). Una posible explicación es que estos establecimientos pagan salarios más bajos y tienen más alumnos por clase. Sobre la base de datos del Ministerio de Educación de 2005, Kremerman (2009) señala que el promedio de alumnos por docente en educación básica es de 16 en los privados no subsidiados, 26 en los públicos y 33 en los privados subsidiados.

Otro problema del sistema de financiamiento chileno es la falta de una adecuada asignación de infraestructura escolar, ya sea pública o subsidiada, de tal manera que una encuesta realizada entre 2012 y 2014 identificó, en el 20 % de los 5.508 establecimientos, sistemas de abastecimiento de agua precarios y estándares de construcción deficientes (SANTIAGO; FISZBEIN; JARAMILLO; RADINGER, 2017).

Para abordar los problemas de falta de equidad se han probado varias estrategias. En 2008 se aprobó una ley de becas escolares preferenciales que buscaba garantizar recursos adicionales para las escuelas que reciben a niños y jóvenes de familias en situación de vulnerabilidad. Pero el sector privado subsidiado, aunque no atiende principalmente a estudiantes de las familias más pobres, terminó siendo más ágil en la apropiación de estos recursos adicionales.

En cuanto a los docentes, el rubro con mayor impacto en los costos educativos, Mancebo (2012) señala que también existen tres mercados laborales, con los docentes más jóvenes trabajando en el sector privado subsidiado, para luego pasar a los públicos, ya que estos ofrecen planes de capacitación que valoran la experiencia. Las empresas privadas no subsidiadas, en cambio, debido al reducido número de inscripciones que representan, pueden adoptar sus propias políticas de contratación en función del perfil de su clientela. Kremerman (2009) así como Santiago, Fiszbein, Jaramillo y Radinger (2017) llaman la atención sobre los mecanismos de bonificación extremadamente complejos para los profesionales de la educación que involucran premios individuales y colectivos por desempeño, por escuelas de difícil acceso, "excelencia pedagógica" entre muchos otros. La evaluación ya no es formativa sino que se basa en el 'premio o castigo'. La lógica detrás de este sistema de premios al desempeño es muy criticada por Diane Ravitch (2010) en su análisis del sistema escolar estadounidense, indicando que lleva a la selección de alumnos y a la formación o fraude en las pruebas, empobreciendo la formación de los estudiantes. . Los

datos también apuntan a la baja valoración social de la profesión, las largas jornadas y la falta de docentes con vocación y con la calificación deseable (Santiago, Fiszbein, Jaramillo y Radinger, 2017).

Finalmente, en 2015 Chile realizó cambios estructurales en su modelo que aún se están implementando. El primero de ellos, denominado Nueva Educación Pública, tiene como objetivo revertir la gestión municipal de las escuelas públicas, que pasará a ser responsabilidad de los órganos regionales directamente vinculados al Ministerio de Educación (de 346 administraciones municipales a 70 órganos regionales). El segundo de ellos, denominado ley de Inclusión Escolar, establece tres determinaciones que implicarán cambios profundos en la oferta privada: 1-prohíbe la adopción de criterios económicos, sociales, étnicos, religiosos y académicos en la admisión de estudiantes en el caso de escuelas públicas o subvencionadas; 2-Se pone fin al sistema de financiamiento compartido, prohibiendo el cobro en establecimientos subvencionados; y 3-prohíbe la organización de establecimientos privados subvencionados con fines de lucro (Santiago, Fiszbein, Jaramillo y Radinger, 2017).

Es innegable que se trata de un vuelco histórico en el sistema, cuya implementación será un desafío para los gobiernos democráticos ante los altos intereses económicos y de clase involucrados en un proceso que se viene desarrollando desde hace casi cuatro décadas. ¿Cómo reaccionarán las escuelas y las familias ante la prohibición de selección y financiamiento compartido, el gran instrumento de esta diferenciación? En 2015 había 2070 establecimientos en el sistema de copago (Santiago, Fiszbein, Jaramillo y Radinger, 2017). ¿Y qué ocurrirá con los establecimientos privados con fines de lucro, que representaban el 76 % del total en 2006 (4.600 escuelas aplicando este porcentaje a las cifras de 2015)? ¿Se metamorfosearán en instituciones sin fines de lucro solo en los papeles, como es común en Brasil en la primera infancia y la educación superior? ¿Se convertirán los empresarios en filántropos y las ganancias en salarios del equipo directivo? Estos son temas que deben monitorearse de cerca.

Tomando como referencia las cuatro dimensiones señaladas por Levin (2000), se trata de un modelo que produce inequidad en la oferta y amenaza la cohesión social, dadas las manifestaciones estudiantiles que no han dejado de sacudir al país en los últimos años. Desde el punto de vista de mayor eficiencia en la asignación, el sistema privado subsidiado no mostró una ventaja en relación con el sistema público al controlar las variables de nivel socioeconómico de las familias y el efecto de los pares, aunque medido por la regla limitada de desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas. Finalmente, la fuerte idea del sistema de vales, la libertad de elección de las familias, resultó difícil de implementar, ya sea por las estrategias de selección adoptadas por las escuelas

o por las familias más ricas o menos pobres, ya que la pobreza tiene numerosos grados; ya sea porque más que competir por la calidad, el mercado se organiza en nichos y siempre habrá escuelas con servicios deficientes para los pobres, cuya movilidad es prácticamente nula según los lugares en donde viven y las condiciones de vida y remuneración. No tiene sentido mejorar la calidad de la información sobre las escuelas, sobre todo porque el desempeño en las pruebas no es un indicador adecuado de la calidad de las escuelas, sino del perfil de clase y del capital cultural de las familias que asisten a ellas. En resumen, lamentablemente, la experiencia de Chile en cuanto al financiamiento educativo aporta elementos importantes para identificar las políticas que deben evitar los poderes públicos. Como elemento positivo, Chile es el país con mejor desempeño en las pruebas estandarizadas, con excepción de la primera que contó con la participación de Cuba con excelente desempeño (Casassus, 2007), pero también es el que tiene mayor valor de gasto por alumno, mayor PBI per cápita y población con menor proporción de etnias históricamente excluidas, como indígenas y afrodescendientes, factores todos que influyen positivamente en los resultados.

Finalmente, Chile aún tiene serios problemas con su sistema de educación superior, el cual se paga, ya sea en instituciones públicas o privadas, sobre la base del financiamiento estudiantil que tiene niveles de morosidad muy altos, así como en Estados Unidos y Brasil, y que ha generado constantes manifestaciones estudiantiles (Edmonson, 2016, Adrião y Pinto, 2016).

4.2 Brasil

Brasil ha tenido un sistema descentralizado de oferta de educación desde la aprobación de una enmienda a la Constitución del Imperio (que se otorgó en 1824) de 1834 que transfirió a los estados la responsabilidad de la estandarización, la gestión y el financiamiento de la educación básica. Antes de eso, en gran parte del período colonial, el Estado portugués otorgó a los jesuitas el monopolio de la educación en la metrópoli y en el territorio de las colonias, práctica que duró hasta 1759 cuando esta orden religiosa fue expulsada. Los fondos para el mantenimiento de las escuelas de primeras letras y de las escuelas administradas y mantenidas por la Compañía de Jesús provenían básicamente de donaciones de tierras y concesiones comerciales realizadas por el rey. Durante el fin del imperio y hasta 1930, se restringieron las inversiones, un momento en el que Brasil presentaba los peores indicadores educativos del continente, incluso en comparación con países mucho más pobres. La primera universidad brasileña data de 1920 y, recién en 1930, Getúlio Vargas creó el Ministerio de Educación y Salud Pública. En este período, además de las escuelas públicas, debido a la omisión de los gobernadores, muchos municipios

también estaban construyendo sus redes educativas, en especial en la educación primaria, con los escasos recursos que recaudaban de la población.

Se introdujo un cambio importante en la CF (Constitución Federal) aprobada en 1934 con el principio de asignación obligatoria de una parte de los ingresos tributarios de los gobiernos federal, estatal y municipal, además del Distrito Federal para la educación. Esta determinación sigue presente hoy, habiéndose reducido en las constituciones de los períodos dictatoriales (1937 a 1945 y 1967 a 1983). Según la CF de 1988, el gobierno federal debe invertir al menos el 18 % de sus ingresos tributarios, menos las transferencias obligatorias que realiza a los estados, DF y municipios; los estados deben invertir al menos el 25 % de sus propios ingresos tributarios, más las transferencias que reciben del gobierno federal y cancelar las que transfieren a los municipios, y los municipios deben aplicar al menos el 25% de sus propios ingresos tributarios , más las transferencias que recibe del gobierno federal y del gobierno estatal respectivo. Incluso con estos mecanismos federativos de transferencia de impuestos entre entidades federadas, el gobierno federal se queda con el 56% del total; los estados con el 26% y los municipios con el 18% (Pinto, 2018; Martins 2018).

Bajo la égida de la asignación mínima de recursos, se estaba construyendo una gestión compartida de los servicios educativos, financiando el gobierno federal a sus escuelas; los gobiernos estatales a las suyas, y los municipios a su propia red, creando un sistema con mucha superposición de competencias y desigualdades. De esa forma, existían diferencias en el monto gastado por alumno de educación básica que eran superiores a diez veces, entre diferentes estados de la federación, así como dentro de un mismo estado, en un determinado municipio, entre los alumnos que asistían a una escuela primaria estatal y su compañero inscripto en una escuela municipal. Para completar el panorama, en las regiones más ricas del país, donde los municipios tenían más recursos (Sudeste, por ejemplo), su participación en las matrículas fue relativamente baja, mientras ocurría lo contrario en las regiones más pobres (Noreste, por ejemplo) (Araújo, 2012, Gouveia y Souza, 2013). Todo este cuadro se completó con una omisión absoluta por parte del gobierno federal en relación con el financiamiento de la educación básica, ya que sus recursos vinculados se destinaron principalmente a la Educación Superior, por ser la red pública más grande de Brasil, incluso considerando que el 75% de las matrículas de ese nivel de enseñanza (2018) están en el sector de la enseñanza privada. Otro grave problema es que, para escapar del vínculo entre impuestos y educación, se crearon impuestos de diferente naturaleza de tal manera que, en la actualidad, la recaudación tributaria corresponde a menos de la mitad de la recaudación tributaria total, lo que reduce los recursos vinculados a la educación.

Para abordar, entre otros objetivos, el tema de las desigualdades entre regiones y redes educativas, en 1997 se inició la política de fondos constitucionales, a través de la cual parte de los recursos que ya están vinculados a la educación,

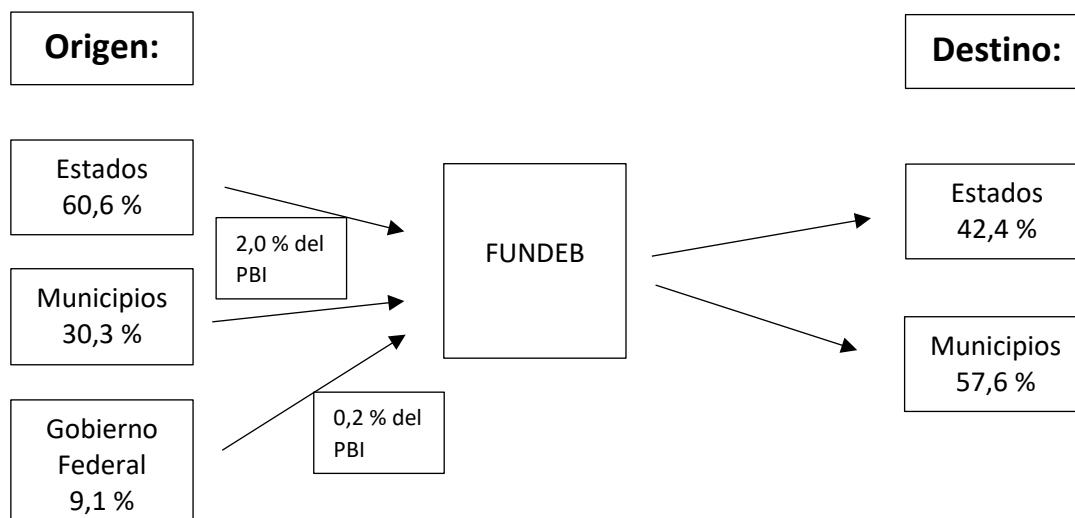
se destinan a un fondo contable, de ámbito estadual y del DF y subvinculado a un cierto nivel de enseñanza. Es decir, parte de los recursos que los estados y municipios ya destinan a la educación y que antes aplicaban a sus propias redes educativas, ahora se fusionan y su distribución considera la matrícula de cada red. El gobierno federal es responsable de complementar los recursos en los estados y sus respectivos municipios, cuyo valor disponible por alumno, en vista de sus recursos vinculados, se encuentra por debajo de un valor establecido. La política también estipula que al menos el 60% de los recursos se utilizará para pagar a los profesionales del magisterio (profesores, directores, coordinadores pedagógicos). Debe quedar claro, entonces, que hay 27 fondos (26 estados y el DF) y no un solo fondo nacional. En 1996 se aprobó el Fundef (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza y la Valorización de los Profesionales Docentes), que entró en vigencia en todo el país de manera obligatoria, en 1998, que solo vinculaba recursos para la enseñanza básica regular y con vigencia hasta fines de 2006. Fundef sufrió varias críticas por no considerar la educación básica en su totalidad y por el bajo esfuerzo del gobierno federal, que en el último año del fondo aportó solo el 0,3 % del total de recursos, sin cumplir ni siquiera con la fórmula para el cálculo de este complemento prevista en la ley regulatoria (Pinto, 2014). Desde el punto de vista de la división de la oferta educativa, el mayor efecto del Fundef fue incrementar la participación de los municipios en las matrículas de la escuela primaria, haciéndose cargo de alumnos que anteriormente eran atendidos por las redes estatales. Durante el período del Fundef, la participación municipal en la matrícula en la enseñanza primaria aumentó de un tercio a más de la mitad, y avanzó principalmente en los estados más pobres, pero también en São Paulo, el estado más rico de la federación, cuya participación municipal en la matrícula trepó del 10 % a aproximadamente el 50 %. El Fundef también desalentó la expansión de la educación infantil, secundaria y Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) ya que sus respectivas matrículas no se contabilizaron a los efectos de recibir los fondos; solo las referidas a la escuela primaria regular (primaria y secundaria baja), es decir, sin contar los alumnos de la EJA.

En reemplazo del Fundef y en un contexto de amplia participación popular, se aprobó el Fundeb (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los profesionales de la Educación), vigente hasta fines de 2020. A diferencia del Fundef, el Fundeb comprende todas las matrículas de educación básica (guardería, preescolar, primaria y secundaria) así como sus modalidades (EJA, Educación Especial, Educación Rural, Educación a tiempo completo, etc.). El porcentaje de subvinculación de recursos también se incrementó, pero el gran aumento fue en la participación del gobierno federal, que ahora asciende al 10% del total de recursos asignados por los estados y municipios al fondo. Tanto en el Fundef como en el Fundeb, la distribución de recursos se da a través de la matrícula de cada sistema escolar (estatal o municipal), y se consideran dos componentes. La matrícula para cada nivel

educativo, o modalidad, tiene un peso diferente en función de los costos. La referencia es la enseñanza primaria urbana con factor '1'. Para una guardería (de 0 a 3 años) el factor es '1,3'. Es decir, aquí ya existe un problema, ya que el costo de una guardería a tiempo completo es al menos 3 veces mayor, en función de la jornada escolar del alumno y del menor número de niños por maestro. El segundo componente busca organizar la responsabilidad de la oferta en los niveles educativos. De esta forma, para las redes estatales solo se considera la matrícula en educación secundaria y primaria, y sus modalidades, y para los municipios solo la matrícula en educación infantil (guardería y preescolar) y sus modalidades. Como resultado, solo la educación primaria tiene su oferta compartida entre estados y municipios. La Figura 1 muestra la estructura y los valores promedio involucrados (en % del PBI) en el ámbito del Fundeb, y el Gráfico 3 junto a la Tabla 16 muestran los valores estimados para un alumno de primaria para 2020 y el efecto de la complementación del gobierno federal al Fundeb.

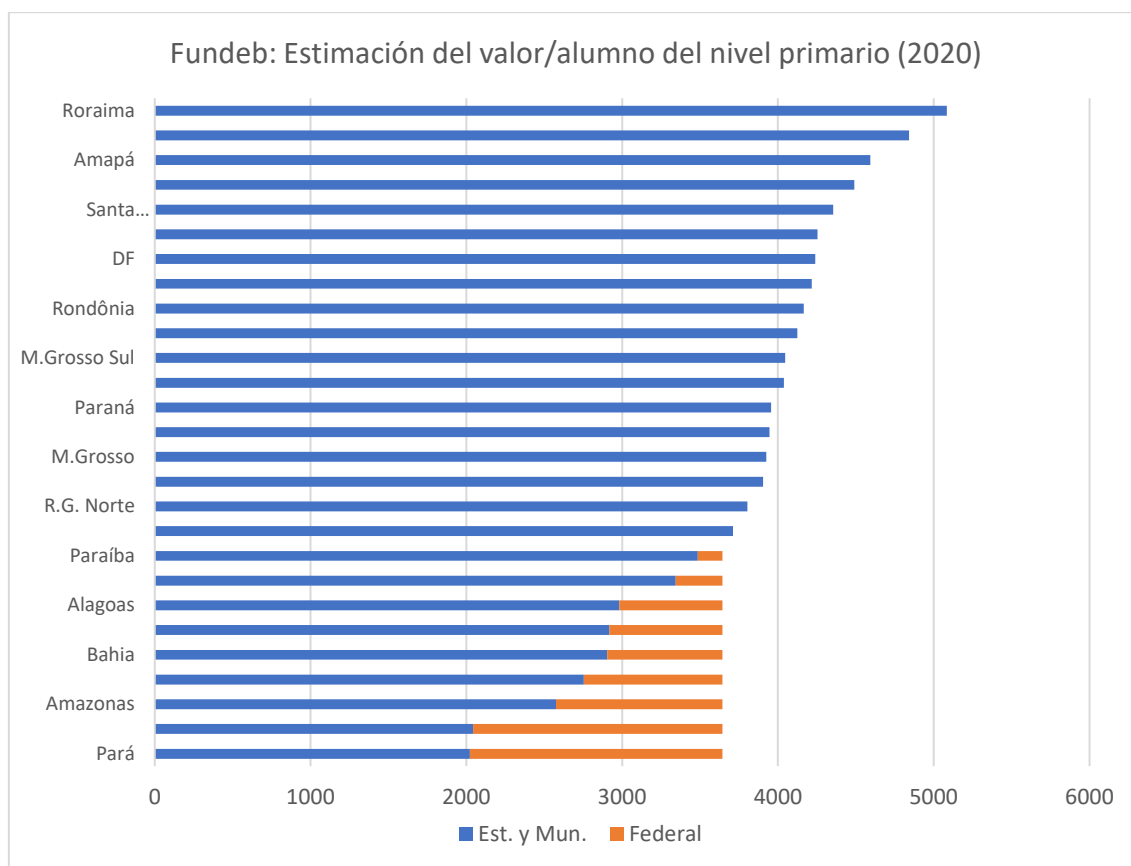
Figura 1

Origen y destino de los recursos del Fundeb (2016)



Fuente: FNDE (2016). Elaborado por el autor.

Gráfico 3- Fundeb: Estimación de valor/alumno de primaria (2020)



Fuente: FNDE (Brasil, 2019) elaborado por el autor.

Tabla 16: Fundeb: Estimación de valor/alumno-año de primaria (2020)

	Estados y municipios (R\$)	Complemento federal (A) (R\$)	Total (B) (R\$)	A/B (%)
Pará	2022	1621	3643	44 %
Maranhão	2044	1599	3643	44 %
Amazonas	2576	1067	3643	29%
Ceará	2754	889	3643	24 %
Bahía	2903	740	3643	20%
Piauí	2918	725	3643	20 %
Alagoas	2982	661	3643	18 %
Pernambuco	3344	299	3643	8%
Paraíba	3486	157	3643	4%
Rio de Janeiro	3712	-	3712	0
RG Norte	3804	-	3804	0
E. Santo	3904	-	3904	0
M. Grosso	3925	-	3925	0
Minas Gerais	3946	-	3946	0
Paraná	3955	-	3955	0
Goiás	4038	-	4038	0

M. Grosso Sul	4046	-	4046	0
Acre	4124	-	4124	0
Rondônia	4166	-	4166	0
Sergipe	4216	-	4216	0
DF	4240	-	4240	0
San Pablo	4254	-	4254	0
Santa Catarina	4354	-	4354	0
Tocantins	4490	-	4490	0
Amapá	4593	-	4593	0
R. G. Sul	4841	-	4841	0
Roraima	5083	-	5083	0

Fuente: FNDE (Brasil, 2019) elaborado por el autor.

La Figura 1 muestra el efecto redistributivo del Fundeb entre estados y municipios. Así, los primeros reciben el 60,6 % de los recursos del fondo y se quedan con el 42,4 % después de la redistribución, mientras que los municipios aportan el 30,3 % y reciben el 57,6 %, incluyendo los recursos complementarios del gobierno federal. Esto se debe a que la mayor parte de la matrícula se concentra en los municipios, en particular en los estados más pobres donde el efecto del complemento de la Unión es mayor. La participación de los municipios en origen es menor porque tienen menos recursos tributarios que los estados. Aquí cabe una observación importante que se explorará más adelante: la recaudación tributaria directamente recaudada por los municipios (impuestos sobre la propiedad, prestación de servicios locales y sobre compraventa de inmuebles), que no es significativa para la mayoría de ellos, no entra en la composición del Fundeb, aunque el 25% debería destinarse a educación. Es decir, el Fundeb no es todo recurso destinado a la educación en Brasil, aunque es la principal fuente para la mayoría de los estados y municipios, entre otras cosas porque muchos estados tienen redes públicas de educación superior que también se mantienen con los recursos de la vinculación constitucional. También respecto de la Figura 1, cabe destacar la mayor crítica que se le hizo al fondo, además de su transitoriedad: la pequeña participación del gobierno federal, que representa alrededor del 56 % de los impuestos que paga la población y aporta solo el 9 % de los ingresos totales del Fundeb.

La participación federal, si bien es pequeña, marca una gran diferencia en algunos estados. Esto se muestra en el Gráfico 3 y la Tabla 16. Para dos estados (Pará y Maranhão) la complementación federal significa prácticamente duplicar el gasto disponible por alumno, para otros cinco (Amazonas, Ceará, Bahía, Piauí y Alagoas) representa entre el 18 % y el 29 % del valor disponible por alumno y, para otros dos (Pernambuco y Paraíba) representa menos del 10 % del valor total. Los 18 estados restantes y sus municipios no reciben complementaciones federales, aunque sus valores son claramente insuficientes para una educación de calidad. Por ejemplo, una escuela privada a la que asiste la clase media en

San Pablo, cuesta al menos tres veces el monto por alumno del Fundeb en el estado. Otro aspecto relevante es cuando se compara la relación entre el valor del Fundeb más alto y más bajo, 40 % en el caso de la Tabla 16, lo que muestra, por un lado, el avance en la igualación, ya que esta diferencia sería del 151 % (Roraima vs. Pará) si no hubiese complementación, pero indica que aún queda mucho por avanzar. La Constitución Federal (art. 211) establece dos roles para el gobierno federal con respecto a la obligación federal en la educación: igualar las oportunidades educativas y asegurar un estándar mínimo de calidad de la enseñanza. Como se puede ver, el Fundeb avanzó, pero no alcanzó la igualación y queda por ver si el monto mínimo por alumno del fondo (R\$ 3643 por alumno-año, en 2020) asegura un estándar mínimo de calidad. En un esfuerzo por definir cuál sería un costo por alumno que garantizaría un estándar mínimo de calidad docente, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (www.campanhaeducacao.org.br), una articulación de entidades en defensa del derecho a la educación, ante la omisión del Ministerio de Educación, elaboró el concepto de Costo Alumno Calidad Inicial (CAQi, por sus siglas en portugués) con su primera versión elaborada con valores de 2005, a partir de un esfuerzo iniciado en 2002 (Carreira y Pinto, 2007). El CAQi se construyó a partir de la definición de insumos esenciales para los procesos de enseñanza y aprendizaje (según lo define la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional), definidos en procesos participativos que involucran a profesionales de la educación, padres, estudiantes, gestores educativos e investigadores del área. Una vez definidos los insumos para las diferentes etapas y modalidades (inicialmente se consideraron: guardería, preescolar, primaria, secundaria baja, intermedia y Educación de Campo), se estableció el precio y se llegó al valor de costo/alumno considerando las dimensiones más comunes de las escuelas brasileñas, teniendo en cuenta el efecto escala que influye mucho en la discusión de los costos educativos. Esta versión inicial del CAQi, con algunos cambios, llegó a ser estandarizada por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en 2010, pero nunca fue ratificada por el MEC, y luego la revocó el propio CNE, con una nueva composición, en 2017. La Campaña Nacional por el Derecho a la Educación continúa en el proceso de avanzar en los valores y metodologías para el cálculo del CAQi, siendo la herramienta más reciente el Simulador de Costo Alumno Calidad (SIMCAQ, por sus siglas en portugués), una herramienta desarrollada por investigadores de las Universidades Federales de Paraná y Goiás que se puede encontrar en la página de la organización.

Para tener un parámetro de comparación aproximado, el valor del CAQi para la educación primaria, tomando como referencia la Tabla 16, estaría cerca de R\$ 6000 por año (65 % por encima del mínimo), valor que todavía es aproximadamente la mitad de una escuela considerada de calidad por la clase media. Se observa que, en este nivel, todos los estados de la federación recibirían la complementación federal, cumpliendo así lo que determina el art. 211 de la CF. ¿Y por qué la resistencia del gobierno federal a implementar el CAQi, tal como

se incluye en el Plan Nacional de Educación aprobado en 2014 (ley n.º 13.005.2014, meta 20)? Por una sencilla razón: la complementación federal del Fundeb, que hoy es el 0,2 % del PBI, debería aumentarse al 1 % del PBI. No es mucho para un país con una carga fiscal del 32 % del PBI, pero significa duplicar el gasto actual del gobierno federal en educación.

Otro tema que suscita debates está relacionado con el hecho de que el Fundeb no cubre todos los recursos de la Educación. De esta forma, mientras Brasil tiene un gasto público efectivo del 5 % del PBI, el Fundeb moviliza el 2,2 % para aproximadamente 40 millones de alumnos. Aun considerando que alrededor del 1 % del PBI se destina a la educación superior, hay algunos municipios (en general las capitales y algunos centros económicos) que logran gastar dos o tres veces los montos que entrega el Fundeb, generando todavía grandes distorsiones, aunque estas diferencias no llegan al 10 % de los municipios brasileños. También es importante el hecho de que el Fundeb involucra fondos estatales y este es el criterio para calcular el complemento de la Unión, de tal manera que los municipios más ricos de los estados pobres (como Maranhão) reciben el complemento y los municipios pobres de los estados ricos (como São Paulo) no tienen derecho a recursos complementarios.

Aspecto controvertido que involucra al Fundeb se refiere al permiso para registrar a los alumnos de la red privada subvencionada (guarderías, preescolar y educación especial) para recibir fondos que no se transfieren directamente a las instituciones, sino a través de estados y municipios en función de los alumnos matriculados en esas instituciones. En el conjunto total de recursos, el monto transferido no es representativo, pero ha crecido mucho en el caso de las guarderías, incluso como una forma de que los municipios se alivien del mayor costo de estas instituciones ante el bajo valor estimado en el Fundeb (Adrião y colaboradores, 2016, Adrião y Pinto, 2016; Borgui y Bertagna, 2016 y Pinto, 2016).

Junto con los cambios legales y constitucionales que dieron lugar a la creación del Fundeb, en 2008, por primera vez en la historia del país, también se aprobó la existencia de un Piso Salarial Profesional Nacional para los profesionales del magisterio que actúan en el sistema público (Ley 11.738/2008). Para 2020, el PSPN, que sufre un ajuste anual, se fijó en R\$ 2886 mensuales en una semana de 40 horas para los profesionales formados en el nivel medio en la modalidad Normal, requisito mínimo para trabajar en los grupos de educación infantil y enseñanza primaria. La ley también garantiza que, como máximo, 2/3 del día se destinen a actividades de interacción con los alumnos, quedando el tiempo restante para planificar, preparar clases, corregir trabajos, entre otros (llamadas 'horas de actividad'). Un avance innegable en la valorización de los docentes en el país, en vista del bajo valor del PSPN, su efecto más positivo fue solo en las regiones más pobres del país. Además, como la ley no establece pautas de carrera (cuánto debe recibir un docente de más en relación con los que solo tienen el nivel medio Normal, por ejemplo), los estudios apuntan a un

aplanamiento de la carrera docente en el país (Barbosa, Minhoto y Jacomini, 2014; Bassi y Bollman, 2019). El Plan Nacional de Educación (ley 13.008/2014, meta 17) establece la equiparación del rendimiento de los profesionales del magisterio hasta fines de 2020 con el que reciben los profesionales con formación equivalente, lo que representaría un reajuste promedio del 40 % (Alves y Pinto, 2011).

Teniendo en cuenta su finalización a fines de 2020, y el caos que sobrevendría en el sistema educativo con su cese, existe una gran movilización en el diseño del nuevo Fundeb, con diferentes proyectos en tratamiento en la Cámara de Diputados y en el Senado, que de una forma u otra, buscan abordar este tema, con consenso solo en la necesidad de su permanencia y de ampliación de los fondos federales en el fondo. Estudios realizados en el ámbito de la Asociación Nacional de Investigadores en Financiamiento de la Educación (www.fineduca.org.br) muestran que esta complementación es del orden del 40 % de los recursos aportados por los estados y municipios (hoy es el 10 %), pero existe una enorme presión del gobierno federal con el parlamento en el sentido de que la ampliación sea la menor posible y con el uso de recursos de otras fuentes además de la vinculación constitucional de impuestos. Se trata de una contribución social denominada Salario Educación y que financia un programa de alimentación y transporte escolar, libros de texto, traslados directos a escuelas, etc. También hay presiones del sector educativo privado que quiere ampliar los mecanismos de transferencia del Fundeb a sus escuelas, en un modelo similar al chileno.

Finalmente, el Plan Nacional de Educación (PNE), ya mencionado aquí, establece una serie de metas para la ampliación de la atención y la mejora de la calidad para la década de 2014 a 2024 que se deberían estar implementando, las cuales, para su total realización, dependerían de una mayor participación del gobierno federal en los gastos de educación. Para cumplir con sus metas, el PNE estableció la ampliación del gasto público en educación para alcanzar el 7 % del PBI en 2019 y el 10 % del PBI en 2024. Sin embargo, con las políticas económicas recesivas implementadas desde 2015 y, principalmente, con la aprobación de una Enmienda Constitucional (EC 95/2016) que congeló los gastos primarios del gobierno federal por 20 años, e indirectamente también limitó el gasto de los estados, el DF y los municipios, es poco probable que se logre el conjunto de metas aprobadas en el PNE.

Como conclusión, y con base en las dimensiones señaladas por Levin (2000), se puede decir que Brasil ha realizado esfuerzos considerables para crear un sistema más igualitario y, si se implementa el CAQi, más eficiente, ya que articula el gasto con los insumos. En cuanto a la libertad de elección, para que exista realmente, es necesario asegurar escuelas de calidad equivalente para que las familias, independientemente de sus ingresos, puedan tomar sus decisiones. En Brasil, el principio legal es garantizar un lugar en una escuela cercana a la casa,

lo que significa que los niños de los barrios más pobres estudian en escuelas con pocos recursos. Finalmente, queda mucho por hacer en materia de cohesión social, lo que implica un salto cualitativo en la educación, que solo sería posible con la implementación del PNE.

4.3 Argentina

Desde el punto de vista del financiamiento de la Educación, Argentina tiene cierta similitud con la situación de descentralización que vive Brasil, con el detalle de que, en el segundo país, la oferta de educación básica se ubica en las provincias, y no se produce, como en el primero, una división compleja entre estados y municipios. Argentina, como Brasil, también vive una situación similar de centralización en los ingresos y federalismo en los gastos. Como señala Agustín Claus (2019), existe consenso entre los estudiosos de que el tema crítico del federalismo argentino es la ausencia de un sistema federal de distribución de recursos basado en criterios objetivos que garantice una relación sustentable y equilibrada entre el gobierno nacional y las provincias. El mismo autor señala, con base en fuentes oficiales, que este proceso marcó el período dictatorial, aumentando la participación de los ingresos del gobierno central en la recaudación, del 69 %, en 1961, al 76 %, en 1993, mientras que la participación en el gasto total cayó del 72 % al 52 %. En las provincias, en el mismo período, la participación en los ingresos cayó del 25 % al 19 % y la participación en el gasto creció del 21 % al 37 %. Los municipios, en cambio, pasaron de una participación del 6,0 % en los ingresos a un 5,3 % y un aumento del 6,8 % al 11 % en el gasto. Los gobiernos del período de redemocratización mantuvieron esta tendencia, a un ritmo más lento, con una pequeña reversión al final de la serie histórica (que se extiende hasta 2013), quedando el gobierno central con el 80 % de los ingresos y el 58 % del gasto, las provincias con el 16 % y 33 % respectivamente, y los municipios, con el 4,2 % y 8,6 %. El desequilibrio entre ingresos y gastos, por lo tanto, sigue siendo significativo.

Claus (2019) también muestra la actualidad del análisis realizado por Bravo (1968) sobre las cuatro 'ies' que desafían el financiamiento educativo de Argentina, pero que sirven de diagnóstico para la mayoría de los países de la región: 1- La falta de un sistema de planificación orgánica ("inorganicidad"); 2- la falta de estabilidad ("inestabilidad"), que resulta de leyes que han sido aprobadas y no implementadas, o cuya implementación está interrumpida; 3- el incumplimiento ("incumplimiento") de los objetivos asociados a los nuevos recursos destinados al sector y, 4- la insuficiencia de recursos ("insuficiencia") provocada, ya sea por restricciones presupuestarias o por falta de planificación.

En cuanto al financiamiento de la educación, Claus muestra, en una larga serie histórica, que en el período 85 a 90 la participación del gobierno central fue de alrededor del 33 %; de las provincias, 65 % y de los municipios, 2 %. En 1992 se produjo una ruptura repentina de la relación entre el gobierno central y las provincias, por lo que, de 1992 a 2008, la participación del primero descendió a un nivel del 17 %, mientras que las provincias crecieron al 81 %, y los municipios alrededor del 2 %. Finalmente, a partir de 2009 hubo un leve incremento en el gobierno central, que alcanzó, en 2016, el 20 %; las provincias presentaron el 78 % y los municipios el 2 %. El eje principal de la descentralización fue la transferencia de los sueldos de los docentes a las provincias, así como a las escuelas primarias y secundarias que estaban a cargo del gobierno central.

Todos estos cambios están relacionados con importantes modificaciones legislativas para el financiamiento de la educación. Inicialmente, merece mención la Ley Federal de Educación (ley 24.195/93 de 1992), la cual, entre otras determinaciones, estableció la meta de lograr un gasto público educativo del 6 % del PBI, considerando un incremento mínimo anual del 20 % con referencia el gasto público consolidado de 1992. También se aprobó una Ley de Transferencias que estableció los mecanismos de asignación de recursos y división de responsabilidades. Sin embargo, se ha avanzado poco en el cumplimiento de la meta, dada la crisis de 2001 (Jiménez, Morduchowicz, Astorga, 2009) y, solo con la aprobación de la Ley Nacional de Financiamiento de la Educación (ley N ° 26.075 / 2005), se logró obtener un mecanismo que vinculó recursos para el cumplimiento de la ley de 1992 y fijó objetivos claros y responsabilidades de financiamiento para los gobiernos nacionales y provinciales.

Los datos consolidados por Claus (2019) indican que el gasto educativo total pasó del 2,8 % del PBI, en 1991, a alcanzar 4,5 % del PBI, en 2001, cuando se desploma a 3,7 %, en 2002, alcanzando el 3,4 % en 2003, momento en que se retomó el crecimiento hasta llegar al 5,6 % en 2009, cayendo al 5,1 % en 2010, en que se reanuda hasta alcanzar el 6,2 % del PBI en 2015. En la discusión sobre el cumplimiento del 6 % del PBI también hubo una discusión metodológica considerando los cambios ocurridos en el valor del PBI argentino debido a modificaciones metodológicas (Bezem, Mezzadra, Rivas, 2014).

Desde el punto de vista de los docentes, la Ley de Financiamiento Educativo creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (art. 9. °) con el fin de compensar las desigualdades en el salario inicial docente entre provincias. Este fondo se destina a aquellas provincias de cualquier país en las que no es posible garantizar un salario mínimo nacional. Si existiera un fondo nacional que cofinanciara el sueldo docente, como el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid) creado en 1998 mediante la Ley n.° 25.053 luego de un fuerte reclamo docente, este no contiene un mecanismo redistributivo de compensación de desigualdades como sí lo establece la Ley de Financiamiento Educativo para el

Programa de Compensación. Asimismo y de conformidad con el artículo 9.º, la Ley en su artículo 10.º habilitó que se constituyera la Paritaria Nacional Docente, espacio institucional que reúne al gobierno central, las provincias y las entidades sindicales nacionales que establecen el valor del salario mínimo de los docentes, así como aspectos relacionados con la carrera, las condiciones laborales y la formación (Claus, 2019). Es precisamente en este espacio en el que se definió el salario mínimo nacional garantizado, el cual se encuentra vigente desde el año 2008.

Todos estos avances en el gasto educativo y en la mayor participación del gobierno central en la provisión de recursos, sin embargo, no evitaron una gran desigualdad en la remuneración de la docencia, ante la fragilidad de los mecanismos que regulan las transferencias federales (Claus, 2019). Esta desigualdad se evidencia al analizar los datos presentados por el Ministerio de Educación Nacional relativos al gasto público por alumno en las escuelas estatales de las diferentes provincias, para el año 2017, indican no solo una enorme diferencia en los valores de gasto por alumno, sino también en el esfuerzo educativo, considerando la relación entre gasto educativo y gasto total (en %). Así, la relación entre el mayor gasto por alumno (Tierra del Fuego, con 107 mil pesos) y el menor (Santiago del Estero, con 26 mil pesos) llega a 4 veces. El promedio nacional es de 43,4 mil pesos, en un total de 24 provincias, con seis de ellas por encima de los 60 mil pesos (Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Cruz, CABA, La Pampa y Chubut) y cinco provincias por debajo de 35 miles de pesos (Salta, Tucumán, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero). Autores como Axel Rivas y Daniela Dborkin muestran que no existe una relación simple entre el gasto por alumno y el esfuerzo educativo. Así, la capital, Buenos Aires presenta el mayor esfuerzo educativo (36,7 %) y tiene un gasto por alumno de 39,9 mil pesos, un 8 % por debajo de la media nacional. Santa Cruz, en cambio, el tercer mayor gasto por alumno (80 mil pesos) hace un esfuerzo de solo el 27,8 %. Analizando el conjunto de las provincias, se observa que el esfuerzo varía desde Buenos Aires (36,7 %) hasta Santiago del Estero (26,7 %), que es también el menor gasto por alumno. Es importante señalar que la cantidad de gasto por alumno se ve muy afectada por el tamaño de las redes educativas y la ubicación; así, el mayor valor de Tierra del Fuego, con poco más de 150 mil habitantes, en el extremo sur de Argentina, no necesariamente indica una escuela con muchos más recursos. En cuanto al esfuerzo de cada provincia, la amplia variación muestra la veracidad de la experiencia brasileña, que establece en la CF un porcentaje mínimo de los ingresos a ser destinados por los tres niveles de gobierno a la educación. Los autores también muestran que la relación entre gasto por alumno, esfuerzo educativo y remuneración docente también es compleja, y Buenos Aires y Corrientes son ejemplos de provincias con esfuerzo superior al promedio y salarios docentes entre los más bajos del país. El factor que explica esto parece estar asociado con la disponibilidad de recursos fiscales y la estructura de la carrera (Rivas y Dborkin, 2018).

En el mismo estudio (Rivas y Dorkin, 2018) figuran dos informaciones relevantes. En 2015, las provincias destinaron el 12 % de su gasto educativo a instituciones privadas, lo que representaría alrededor del 0,6 % del PBI, una cantidad considerable.

En cuanto al gasto del gobierno central, el estudio muestra la siguiente distribución en 2018: Educación superior, 62 %; Fondos salariales, 13 % otros gastos del Ministerio de Educación, 10 % y gastos educativos de otros ministerios (Interior, Obras Públicas y Vivienda), 14 %. Existe una fuerte concentración del gasto del gobierno nacional en el financiamiento de la educación superior universitaria, porque es el estado nacional el que administra, garantiza y financia este nivel educativo. A continuación, observamos el peso de los fondos salariales, con los programas antes mencionados, el Programa de Compensación Salarial y el Fonid, que complementa los sueldos de los docentes remunerados en las provincias.

Alesso (2016), al expresar la posición de la Confederación de Trabajadores de la Educación (Ctera) sobre los avances que propicia la Ley de Financiamiento de la Educación de 2005, cita la escolarización del 100 % de los niños de cinco años; el 81,5 % de los niños de cuatro años y el 54 % de los niños de tres años, y la duplicación del gasto por alumno en el sector estatal con respecto a los años noventa. La misma autora cita un proyecto de nueva ley de financiamiento educativo, en discusión en el parlamento, bastante análogo al PNE brasileño, que propone un aumento progresivo del gasto público, entre 2016 y 2021, para alcanzar el 10 % del PBI, de tal manera que el 8 % del PBI se destine a la educación universal y obligatoria y el 2 % a la educación superior, ciencia y tecnología (Alesso, 2016).

Como conclusión, y sobre la base de las dimensiones señaladas por Levin (2000), se puede decir que Argentina, especialmente después de la aprobación de la Ley Nacional de Educación, en 2006, y de la Ley de Financiamiento de la Educación, en 2005, realizó avances considerables en la mejora de la calidad y equidad del sistema, a la vez que estableció prioridades y metas educativas y de financiamiento explícitas, ambiciosas y de mayor calidad educativa. La Ley de Financiamiento Educativo, en parte, se podría decir que ha sido diseñada para incrementar y proteger la inversión en el sector educativo, e incluyó un mecanismo para reducir cierta disparidad actual en los salarios docentes entre jurisdicciones, como el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Sin embargo, la meta financiera del 6 % del PBI solo se pudo alcanzar en 2013 y 2015, aunque en los años siguientes no fue posible cumplirla. En cuanto a la disparidad entre jurisdicciones, si se introduce el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente para mejorar ciertas desigualdades en los salarios docentes en las provincias, los indicadores siguen mostrando grandes diferencias. La descentralización educativa que se produjo a principios de la década de los 90, hizo que el financiamiento de los sistemas educativos

provinciales dependiera de los recursos con los que cubre cada jurisdicción, los cuales son muy asimétricos entre provincias debido a territorios productivos desiguales. Así, por ejemplo, el gasto por alumno en el sector estatal entre las provincias muestra una alta disparidad, al igual que en el esfuerzo del gasto educativo, como consecuencia de la ausencia de criterios objetivos de redistribución de recursos que regulen, una mejora significativa en la desigualdad del financiamiento entre jurisdicciones y reduzcan la brecha en la disparidad del esfuerzo provincial. Este es un desafío que indica un camino a seguir. Un último comentario debe hacerse sobre el loable esfuerzo público que se hace en ese país con la educación superior estatal, que garantiza el acceso a este nivel educativo a todos los que terminan el bachillerato, sin descuidar otros niveles educativos y sin optar por el camino de la privatización.

4.4 Uruguay

Uruguay ha sido elegido por adoptar un sistema educativo unitario, con administración centralizada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), entidad autónoma, con actividades en educación inicial (3 a 5 años), primaria (6 años) y media (6 años de duración), con facultades para administrar los recursos humanos y financieros de las escuelas públicas, así como para regular y evaluar todo el sistema de educación básica (Mancebo, 2012). El Ministerio de Educación, en cambio, tiene muy poca competencia en comparación con otros países del continente (Bentancur, 2012).

Si bien también atravesó la ola de dictaduras militares (1973 a 1984) y las políticas neoliberales motivadas por el llamado Consenso de Washington, Uruguay no ha experimentado cambios profundos en sus políticas educativas, ni desde el punto de vista de la descentralización de la gestión, ni desde el punto de vista del financiamiento basado en la oferta (Mancebo, 2012). El país tampoco ha experimentado privatizaciones a gran escala (Moreira y Delbono, 2010).

Su ley de educación general, aprobada a fines de 2008 (ley n.º 18.437) determina la educación inicial obligatoria en el grupo de edad de 4 y 5 años, además de la educación primaria y secundaria, y enfatiza el papel central de la ANEP en la planificación, gestión, regulación y evaluación de todo el sistema de educación básica.

Además, en el período de 1995 a febrero de 2020, el país ha estado dirigido por los gobiernos del Frente Amplio, los cuales fueron electos con propuestas de reducción de la pobreza, incremento de la participación social y anteposición a las políticas neoliberales (Moreira y Delbono, 2010).

De 2006 a 2018, el país mostró un avance en la cobertura de la educación inicial, pasando de 46 % a 75 %, en el grupo de edad de 3 años; del 77 % al 95 %, en el de 4 años, y del 95 % al 99 % en el de 5 años. También hubo una reducción en la distorsión edad-serie en la educación primaria y media, y de la proporción de jóvenes de 14 a 17 años fuera de la escuela (INEEd, 2019).

En cuanto al gasto público en educación, el país saltó del 3,2 % del PBI en 2005 al 4,2 % del PBI en 2009, manteniendo una tendencia de crecimiento más lenta, hasta llegar al 4,6 % en 2015 (INEEd, 2017). Según la misma fuente, en el período, el gasto de las familias pasó del 1,4 % del PBI al 1,7 %, y la exención o reducción impositiva del Estado al sector educativo privado creció del 0,41 % al 0,45 % del PBI. Además de la exención de impuestos, el Estado financia directamente a organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios educativos gratuitos como los Centros de Cuidado Infantil y Familia (CAIF). Los fondos públicos destinados al CAIF en 2015 representaron alrededor del 3 % del gasto público en las escuelas públicas. En este sentido, como señala Mancebo (2012), Uruguay es uno de los países, respecto del continente, con menor presencia del sector privado en la oferta de enseñanza en la educación básica, lo que se confirma con los datos de la Tabla 7. Nalú Farenzena y otros (Farenzena et al., 2018) también destacan el art. 14 de la Ley General de Educación, que prohíbe la firma de tratados internacionales que impliquen considerar la educación como un servicio educativo lucrativo o que estimule su comercialización.

En la Ley General de Educación (URUGUAY, 2009), la educación es considerada un derecho humano, un bien público y social, y su art. 14 prohíbe la firma de tratados internacionales que "directa o indirectamente signifiquen considerar la educación como un servicio lucrativo o estimular su comercialización".

A pesar de los avances en el gasto público, según la encuesta de opinión pública de 2015 de INEEEd (2017), el 59 % de la población consideró que el gasto público era bajo e indicó que los gastos adicionales debían destinarse a: construcción de nuevas escuelas, reparación y mejora de las condiciones existentes, incremento del equipamiento disponible, contratación de profesionales de apoyo, aumento del personal de servicio, ampliación de la oferta de cursos de formación docente, aseguramiento del suministro de material didáctico, ampliación y mejora de la alimentación en las escuelas, garantía de ayudas económicas a los alumnos y aumento de los salarios docentes. Esta es una lista de acciones que se correspondería con cualquier gobierno de la región y muestra que los gobiernos deberían escuchar más a la población.

Aunque cuenta con órganos regionales, la ANEP, como ya se mencionó, maneja un sistema unitario, bastante diferente a los modelos analizados en Chile, Brasil y Argentina, con un proceso centralizado para la gestión de recursos financieros y humanos. En este sentido, es de esperar un sistema mucho más equitativo que los demás. Se suma a esto el hecho de que aproximadamente la mitad de la población del país reside en la capital y su región metropolitana.

Sin embargo, al analizar los informes más recientes producidos por el INEE (INEEd 2017, 2019) todos muy ricos en datos y análisis, existe una preocupación constante sobre cómo el sistema enfrenta las desigualdades en la oferta educativa al considerar diferentes tipos de escuelas, su ubicación territorial y los diferentes perfiles socioeconómicos de los alumnos y sus familias.

El informe de 2017 apunta a indicadores interesantes para reducir la desigualdad. Muestra que el costo por alumno de las escuelas “Aprender”, que atienden a un público más desfavorable, supera en un 10 % el valor de las escuelas urbanas ordinarias y que este factor se relaciona con un menor número de alumnos por docente y un salario docente ligeramente superior. También menciona la expansión de las escuelas primarias en horario extendido, que involucra a más docentes y personal de apoyo en las regiones más vulnerables del país (INEEd, 2017).

Otro indicador interesante analiza la distancia entre el gasto por alumno en la red pública y las tasas que cobra la red privada. De esta forma, en relación con la educación primaria, el valor del sistema público pasó del 53 % del monto cobrado por las escuelas privadas, en 2005, al 83 %, en 2015, con una importante reducción en la distancia entre las dos redes. Esto se debe a que la evolución del gasto por alumno en las escuelas públicas fue del 140 %, frente al 54 % en las escuelas privadas. En la enseñanza media el valor por alumno en el sector público pasó del 37 % al 54 % del valor de los colegios privados, una reducción importante, pero que también indica que un alumno de la red privada recibe el doble de recursos en comparación con un colega de la red pública. De todas formas, en el período, el valor por alumno creció un 130 %, frente al 54 % del valor de las cuotas privadas. El estudio no avanza, sin embargo, en el análisis del perfil de los alumnos y de la gran variación de las cuotas en la red privada, pero se trata de un indicador importante que otros países deberían adoptar. Para lograr una igualdad más efectiva, el gasto por alumno de escuela pública, que atiende a familias con menos capital cultural, debería ser superior a las tasas cobradas por el sector privado (Pinto, 2014).

El informe de 2019, por otro lado, analiza más de cerca los temas relacionados con la equidad en la enseñanza secundaria y, a pesar de los avances en el proceso de asignación de recursos, concluye:

En términos generales, el análisis indica que el sistema no está logrando volcar más recursos a los centros con mayor vulnerabilidad. Parece necesario, entonces, revisar los criterios por los cuales se asignan los recursos a los liceos públicos, con vistas a identificar aquellas áreas en las cuales, aún bajo la normativa actual, pueda existir un mayor margen de acción para minimizar las desigualdades existentes y lograr mayor equidad en las oportunidades educativas. (INEEd, 2019, p.37)

El informe destaca el problema, común en varios países, de la rigidez en la asignación de clases, donde la elección del lugar de trabajo se define más por la posición del docente en la carrera, que por las necesidades de los alumnos. Los datos obtenidos muestran una mayor presencia de docentes más calificados en escuelas ubicadas en regiones menos vulnerables, escenario también común en el continente. También cabe destacar la gran falta de estímulo por la carrera docente, debido a los bajos salarios. Se muestra que durante la dictadura militar un capitán ganaba de ocho a diez veces la remuneración de un docente y que en 2014 el salario equivale a un profesional de la manufactura, que no tiene el mismo nivel de formación. Debido a los desincentivos, parece que en los cursos de formación docente solo el 24 % de los graduandos pertenecen al cuartil de mayor nivel socioeconómico, mientras que en las universidades este índice es del 56 %; en el cuartil inferior, la situación se invierte, correspondiendo al 26 % y 7 %, respectivamente (INEEd, 2019). Otro factor que puede estar asociado a una baja valoración y remuneración, además de la ausencia de condiciones laborales adecuadas, está relacionado con el número de ausentismos, de tal forma que, en 2017, cerca de la mitad de los docentes de los años iniciales y primaria faltaron 10 días o más por año, y alrededor del 22 %, más de 20 días al año. Con el agravante de que el mayor número de ausencias tiende a ocurrir en las escuelas ubicadas en regiones más vulnerables, donde suelen dictar clases los docentes al inicio de carrera.

Al reforzar las cuestiones relacionadas con la desigualdad, el INEEd (2019) señala que solo cuatro de cada diez alumnos logran completar la educación obligatoria y que el análisis de los resultados del desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas indica grandes diferencias entre las escuelas. Pero, al tener en cuenta el nivel socioeconómico de cada alumno y el contexto socioeconómico y cultural de su grupo de pares, se verifica que las diferencias de calificaciones entre escuelas se reducen entre 80 % y 85 %, lo que indica que lo que explica las diferencias de desempeño entre escuelas, son desigualdades en el capital económico y cultural entre los alumnos que asisten a ellas.

Volviendo a las dimensiones señaladas por Levin (2000), se puede decir que el sistema educativo uruguayo es el que más se acerca a garantizar la igualdad y la cohesión social, aunque aún existen fuertes indicadores de segregación socioeconómica. Esto sucede porque, incluso en un sistema nacional y en donde las diferencias de gasto entre las redes públicas y privadas no son muy grandes, existen grandes diferencias en la distribución territorial de la población, asociadas a la desigualdad de ingresos, capital cultural, entre otros factores. Lo que parece interesante en el caso de Uruguay es un buen sistema de indicadores para identificar factores de inequidad y la búsqueda de políticas y acciones para enfrentarlos. Existe una crítica generalizada en los textos y documentos analizados en cuanto a la eficiencia del gasto, en general en cuanto a los criterios de asignación docente y la libertad de elección, tiende a ser mayor cuando se reducen las diferencias en las condiciones de oferta entre escuelas de una

misma red y entre la red pública y la privada. También hay una crítica general a la gran burocracia y rigidez del sistema educativo (Mancebo, 2012).

5. ¿Qué se puede aprender de los datos y las experiencias aquí analizadas?

Debe haber una primera alerta cuando se busca aprender de la experiencia de otros países. Los sistemas educativos son construcciones históricas, estrechamente vinculadas a las instituciones políticas, organización económica y a los valores culturales de cada país. Así, se debe huir de la tentación tecnocrática de copiar modelos como si fueran parte de un juego de bloques adaptable a cualquier país o sistema de enseñanza. Los estudios de caso brindan lo que Stake (1978) denomina “generalización naturalista”, que no busca obtener leyes generales de un caso particular, pero que permite al lector, sobre la base de los estudios presentados y de los datos de su contexto y realidad, establecer relaciones dialécticas entre las situaciones descritas en los casos y las vividas por él, lo que produce nuevos conocimientos. Este tipo de abordaje, que evita apropiaciones mecánicas de técnicas y 'casos de éxito', tiene un gran potencial para los estudios en políticas públicas.

Entonces, ¿qué podemos resumir de la experiencia de estos países?

1. Cualquier política de financiamiento educativo en América Latina debe partir de dos constataciones: el bajo ingreso per cápita de los países del continente y la enorme desigualdad;
2. Estos dos factores tienden a producir un sistema educativo dual: por un lado, un sistema público subfinanciado y con grandes desigualdades dentro del mismo, y por otro, una red privada, también con cierta heterogeneidad, en el cual las familias adineradas y de clase media, con mayor capital cultural, incluidos los docentes, buscan matricular a sus hijos;
3. Al mismo tiempo, los países ricos, que invierten recursos por alumno por encima de los U\$S 8000 al año (tres o cuatro veces el monto gastado en el continente), colocan la cuestión de la eficiencia del uso de los recursos en educación como tema central, en particular: los salarios de los docentes y los alumnos por grupo, en especial, insumos con mayor impacto en los costos;

4. Como criterio de eficiencia del sistema, se toma como referencia el desempeño de los alumnos en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, y es el PISA el más conocido entre estos últimos;
5. El tema crítico de las pruebas estandarizadas, como se señaló desde el pionero Informe Coleman de 1966 (Coleman y otros, 1966), es el peso de los factores extraescolares en el desempeño de los alumnos, en particular la educación de los padres que, en el continente, está estrechamente relacionado con el ingreso de las familias;
6. Como las escuelas privadas de educación básica en la región por lo general atienden a familias más acomodadas (de manera diferente, en algunos aspectos, de los EE. UU. y Europa, por ejemplo, donde la cuestión tiene un peso en estas elecciones), tienden a indicar un desempeño muy superior al mostrado por las escuelas públicas de sus respectivos países, presentándose a la opinión pública, a partir de un criterio 'objetivo' (notas), como una referencia en calidad y gestión;
7. Esto crea el paradigma de "libertad de elección", de establecer los mecanismos de mercado, de competencia entre escuelas y redes en la asignación de recursos (modelo de la demanda) que, como se ha mostrado aquí, tuvo a Chile como caso emblemático, aunque este sistema de 'vale' se desarrolló en Estados Unidos, donde nunca fue más allá de algunas experiencias en algunos distritos escolares, siempre con mucha polémica;
8. ¿Y por qué se dice que el modelo chileno señala el camino a seguir? En primer lugar, porque la propia evolución del sistema indica un retorno a una política estatal más coordinada, existente antes del golpe de 1973, así como la prohibición de las escuelas con fines de lucro en el sistema de asignación de recursos públicos. Y esto no se debe a que la lógica del mercado sea intrínsecamente mala, pero si se aplica a un campo donde la lógica es de derechos y no de servicios, como es el caso de la educación, tiende a segmentar aún más la oferta educativa. El sector privado se aleja de los alumnos de alto costo y bajo rendimiento, que son los pertenecientes a las familias más pobres, las poblaciones nativas, que son afrodescendientes o que viven en áreas rurales remotas o en las afueras de las grandes ciudades. Y el sistema de recompensas para profesores y escuelas vinculado al desempeño de los alumnos solo acentúa esta segmentación;
9. Y como muestra la experiencia de países que 'tuvieron éxito', y la referencia aquí es Corea del Sur y Finlandia, con todas las preocupaciones sobre los diferentes contextos, cuanto más segmentado es un sistema escolar (obsérvese lo que sucede cada vez más en los EE. UU.), más difícil y costoso es mejorar la calidad de la educación. Por otro lado, cuanto más común es la escuela en cuanto a sus condiciones de oferta y más diversa la composición de sus alumnos, mejor es su calidad y, en consecuencia, el desempeño de sus alumnos;

10. En este sentido, de los casos aquí estudiados, Uruguay, con las políticas desarrolladas desde 2005 a la fecha, parece señalar un camino interesante: restringir los recursos públicos al sector privado; buscar proveer más recursos a las escuelas en las regiones más vulnerables; hacer que las estadísticas estén disponibles en todas las redes educativas y ofrecer una carrera nacional a los docentes;
11. Sin embargo, como se ha visto, existen problemas: (a) las promesas de igualación han avanzado poco en la realidad de las escuelas; (b) el sistema de carrera también significa que las escuelas que más necesitan docentes buenos y experimentados no puedan contar con ellos; (c) existe una gran centralización en el sistema, con poco poder de injerencia de docentes, padres y alumnos en el proyecto pedagógico de las escuelas y, principalmente, (d) la población de todo el país es cerca de un tercio de la población de la ciudad de São Paulo;
12. En otras palabras: ¿qué hacer con países más grandes y con una fuerte tradición federalista como Brasil, Argentina o México? De los estudios presentados se pueden señalar soluciones locales acertadas. Argentina por primera vez definió en la legislación el porcentaje del PBI destinado a educación y también los mecanismos de coordinación y responsabilidades en el financiamiento. El país carece, sin embargo, de mecanismos objetivos que regulen el rol del gobierno central (el que más recauda en los países de la región) junto a los gobiernos provinciales (los encargados de implementar las políticas) para minimizar las enormes desigualdades en los salarios docentes, los gastos por alumno y las condiciones de oferta que cristalizan;
13. Y aquí la experiencia del Fundeb y CAQi (Costo Alumno Calidad Inicial) en Brasil parece señalar caminos interesantes. El primero establece reglas objetivas para la distribución de recursos entre los estados y sus municipios en la oferta de educación básica, al establecer consideraciones para los diferentes niveles y modalidades de educación y regular el rol del gobierno central, también a través de fórmulas, en su rol igualador. Sus límites, con soluciones factibles pero que demandan más recursos: aumentar la contribución del gobierno central, que es muy baja (solo el 10 % de los recursos propios asignados por estados y municipios) y establecer factores de ponderación en el peso de las matrículas que de hecho consideran las diferencias en los costos efectivos de cada nivel de enseñanza (hoy limitadas, básicamente, al 30 % por encima de la enseñanza primaria en tiempo parcial urbano). El CAQi, un instrumento que nunca fue más allá del papel, es el paso decisivo hacia la equidad y la eficiencia. Al establecer los insumos mínimos que deben garantizarse en cualquier escuela del país y fijar el precio de sus valores, el CAQi brinda un poderoso instrumento de control social y estatal del uso adecuado de los recursos (al vincular los recursos a los insumos presentes en las escuelas). Y, sin embargo, considerando las diferencias

de costos reales entre una escuela a tiempo parcial y una escuela a tiempo completo; de una gran escuela urbana y una pequeña escuela rural; al señalar la necesidad (en sus fórmulas) de valores adicionales de recursos financieros para las escuelas a las que asisten niños más vulnerables, el CAQi asegura el trato desigual a los desiguales, única vía hacia una igualdad sustantiva;

14. Sin embargo, para viabilizar propuestas tales como el CAQi o similares, es fundamental incrementar el gasto educativo, que pasa por una prioridad política para la educación, pero también por ampliar en algunos países y hacer que sea justa, para todos, la carga tributaria (Mangas, 2019).
15. Cabe hacer una última observación sobre el concepto de libertad de elección de las familias, tan valorado en la actualidad. En primer lugar, se debe señalar que históricamente este concepto se ha utilizado para segregar a los más pobres, quienes nunca tienen condiciones objetivas para ejercer su derecho. En teoría, solo se puede hablar del derecho absoluto de elección en una sociedad de iguales, lo que está lejos de existir en el continente y en el mundo. Un segundo punto: cada vez más en nombre de la libertad de elección de las familias, se autorizan experiencias como la escolarización en el hogar, escuelas militarizadas, etc., que hacen que los niños y jóvenes se conviertan en rehenes de grupos religiosos e ideologías autoritarias que tanto daño han hecho ya a la humanidad. El derecho de las familias debe estar limitado por los derechos de los niños, los jóvenes y la sociedad, ya que vivirán en la sociedad y una formación fundamentalista y autoritaria basada en la 'elección' de la familia causa daños al grupo social y no solo a quienes eligieron sus opciones o fueron inducidos a ellas. Toda la discusión sobre la Industria Cultural realizada por la Escuela de Frankfurt muestra cuán limitada es la libertad de elección en el capitalismo. Por otro lado, el sistema educativo y la escuela pública no pueden ser un monstruo burocrático y autoritario.

El antídoto a las diferentes formas de autoritarismo y violencia que tanto marcan la experiencia escolar de tantos, obviamente, va más allá de los bancos escolares e implica la construcción de un Estado democrático. En el campo de la educación, la existencia de consejos, ya sea dentro de los gobiernos central, estatales y municipales, incluso colegiados escolares, con poder de definir políticas y asignar recursos (en este sentido, la experiencia de la *'School Board'* de los Estados Unidos parece interesante, según analiza Pinto, 2005) con la presencia de docentes, personal escolar, padres y alumnos, es un paso importante para garantizar un sistema educativo que contribuya a la construcción de una sociedad cada vez más justa y, por lo tanto, más estable y cohesionada.

6. Referencias

Adrião, T. et al. (2016) Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 37, nº. 134, p.113-131, ene.-mar. 2016.

<http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00113.pdf>

Adrião, T. Pinto, J.M.R (2016) Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque. *Campinas, Educ. Soc.*, Campinas, vol.37 no.134. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016162765>

Alesso, S. La ley de financiamiento educativo: en la Argentina una lucha histórica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 10, n. 18, p. 75-84, ene./jun. 2016.

https://www.researchgate.net/publication/323982403_La_ley_de_financiamiento_educativo_-_En_la_Argentina_una_lucha_historica

Alves, T.; Pinto, J.M.R (2011) Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, Ago 2011, vol.41, no.143, p.606-639. ISSN 0100-1574 <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000200014>

Araújo, R.L.S. (2012) Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. *Educ. Soc.*, Campinas, dic 2012, vol.33, no.121, p.1215-1233. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400016>

Bacchetto, J. G. (2016). O Pisa e o custo da repetência no Fundeb. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, Jun 2016, vol.24, no.91, p.424-444. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200005>

Bassi, M. E. e Bollmann, M.G.N. (2019) Resultados das políticas de valorização do magistério público em Santa Catarina. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Brasília, Abr 2019, vol.100, no.254, p.127-148. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.100i254.3853>

Bentancur, N. (2007) ¿Hacia um nuevo paradigma em las políticas educativas? Las reformas de las reformas em Argentina, Chile y Uruguay. (2005-2007). *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, vol.16, no.1, p.159-179.

http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2007000100009 Citado en Farenzena et al. (2018)

Bentancur, N.; Mancebo, M.E. (2010) El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P. (Orgs.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones,*

conflictos y desafíos. Montevidéo: Fin de Siglo Editorial, 2010. p. 248-265. Citado en Farenzena et al. (2018)

Bezem, P.; Mezzadra, F.; Rivas, A. (2014) ¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo? Análisis n° 135. Buenos Aires, CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/se-cumplio-la-ley-de-financiamiento-educativo/>

Borghi, R.F.; Bertagna, R.H. (2016) Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. Rev. bras. Estud. pedagog. Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, sep./dic. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S2176-6681/278133671>

Bravo, H. (1968). Régimen fiscal de la educación nacional. Documento de Trabajo. Cuadernos del Centro de Investigaciones Educativas (CICE). Buenos Aires, 1968. Citados por Claus (2019).

Camargo, R.; Minhoto, M.A.; Jacomini, M.A. (2014) Carreira e remuneração do magistério no município de São Paulo: análise legislativa em perspectiva histórica. *Educ. Soc.*, Mar 2014, vol.35, no.126, p.215-235. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302014000100013>

Carreira, D.; Pinto. J.M.R (2007). Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. 1. ed. São Paulo: Global, 2007. <https://campanha.org.br/acervo/custo-aluno-qualidade-inicial-rumo-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil-2007/>

Casassus, J. (2007) A escola e a desigualdade. Brasília: Liber Livro Editora, UNESCO, 2007.

Cetrángolo, O.; Curcio, J. (2017) Financiamiento y gasto educativo en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192 Cepal UNESCO 2017 Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42403-financiamiento-gasto-educativo-america-latina>

Claus, J.A. (2019) La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. Revista Fineduca, Porto Alegre, Volume 9, 2019, n. 16. <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90913>

Coleman, J. S. et al. Equality of educational opportunity. Washington: Office of Education, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

Edmonson, R.S et al. (2016) Los problemas y desafíos estructurales de la educación superior em el Chile neoliberal. Porto Alegre, Revista Fineduca, n° 6, 2016. <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/69704/39693>

Farenzena, N. et al. Políticas de financiamiento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014). *Educ. Soc.*, Campinas, Set 2018, vol.39, no.144, p.600-617. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018191934>

FNDE (2016) Relatórios consolidados do Fundeb. <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/10710-repasse-consolidado-anos-anteriores>

FNDE (2019) Portaria interministerial 4/2019. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb, no exercício de 2020. <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13256-portaria-interministerial-n%C2%BA-04,-de-27-de-dezembro-de-2019>

Gouveia, A.B.; Souza, A.R. (2013) Efetividade da política para o Ensino Fundamental em municípios brasileiros. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, dic. 2013, vol.43, no.150, p.836-855. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000300006>

Hsieh, C.T; Urquiola, M. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's school voucher program. *Journal of public economics*, vol. 90, nº 8, Elsevier, p. 1477-1503, 2006.

INEEd. (2017). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Montevideo: INEEd. <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

INEEd. (2019). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018. Montevideo: INEEd. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf>

Jiménez, J.P; Morduchowicz, A; Astorga, N. (2009) Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social. Buenos Aires, IIEP/UNESCO. <http://www.iiep.unesco.org/en/politicas-de-financiacion-de-la-educacion-que-favorecen-la-cohesion-social-12885?language=en>

Kremerman, M. (2009) Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas Por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad. Santiago, OPECH. <http://www.opech.cl/Libros/doc3.pdf>

Levin, H. (2000). "A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers". Occasional Paper nº 5. New York: National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University. <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED464174.pdf> Citado por Morduchowicz (2011).

López, N. (2015) Las leyes generales de educación em América Latina. São Paulo, CLADE; Buenos Aires, IIEP/UNESCO. <https://redclade.org/wp-content/uploads/Las-Leyes-Generales-de-Educaci%C3%B3n-en->

[Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-El-derecho-como-proyecto-pol%C3%ADtico.pdf](#)

Mancebo, M.E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. Montevideo, Revista Uruguaya de Ciencia Política, v 21, n1, ene, 2012. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v21n1/v21n1a05.pdf>

Mancebo, M.E.; Narbondo, P. (Orgs.). Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo Editorial, 2010. Citado en Farenzena et al. (2018)

Mangas, M. (2019) Justicia Tributaria en América Latina en Tiempos de Retroceso. Porto Alegre, Revista Fineduca, v. 9.
<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/96351>

McEwan, P.J. The effectiveness of public, catholic and non-religions in Chile's voucher system. Education Economics, vol. 9, nº 2, Routledge, p. 103-128, 2001.

McEwan, P.J; Carnoy, M. The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. Education Evaluation and Policy Analysis. Vol 22, nº 3, Sage Publications, p. 213-239.

Morduchowicz, A. (coord.) (2011) Asignación de recursos a las escuelas de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Universidad Pedagógica Nacional – Unipe.
<https://unipe.edu.ar/images/phocadownload/investigacion/2011/Asignacion-de-recursos-a-las-escuelas.-Morduchowicz.pdf>

Moreira, C.; delbono, A. De la era neoliberal a la reemergencia de la "cuestión social". In: Mancebo, M. E.; Narbondo, P. (Orgs.). Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo Editorial, 2010. p. 97-114. Citado en Farenzena et al. (2018)

Pinto, J. M.R. (2014) Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (19) 2014. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n19.2014>

Pinto, J.M.R. (2005) Uma análise do financiamento da educação no estado da Califórnia, EUA. *Cad. Pesqui.*, Dez 2005, vol.35, no.126, p.699-722. ISSN 0100-1574 <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300009>

Pinto, J.M.R. (2016) Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educ. Soc.*, Mar 2016, vol.37, no.134, p.133-152. ISSN 0101-7330 <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016157682>

Pinto, J.M.R. (2018) O Financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc.*, dic. 2018, vol.39, no.145, p.846-869. ISSN 0101-7330 <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018203235>

Pinto, J.M.R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, Set 2014, vol.44, no.153, p.624-644. <https://doi.org/10.1590/198053142946>

Ravitch, D. (2010) *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education* (2010) ISBN 978-0-465-01491-0

Rivas, A.; Dborkin, D. (2018) El financiamiento educativo en Argentina. Documento de trabajo nº 162. Buenos Aires, CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF.pdf

Santiago, P.; Fisbein, A.; Jaramillo, S.G.; Radinger, T. (2017) Revisión de recursos escolares: Chile. OCDE. <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/12/OCDE-Revisi%C3%B3n-recursos-escolares.pdf>

Sena (2018) P.S. Constituinte, financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol.39, no.145, p.823-845. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018193871>

Stake, R. E. The Case study method in social inquiry. *Educational Researcher*, v.7, n.2, p.5-8, 1978. <https://doi.org/10.3102/0013189X007002005>



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



• **Instituto Internacional de**
• **Planeamiento de la Educación**
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Planificar **la educación**, construir **EL FUTURO**