

**Financiamiento y “Modernización”  
Educativa:  
Algunas Complejidades y Sutilezas**

Luis A. Crouch\*

---

\* Economista senior, Research Triangle Institute, CID, RTI.

---

*Se argumenta que el acercamiento a los problemas de financiamiento y administración educacional en América Latina ha sido excesivamente simplista en el pasado, conduciendo a opciones mutuamente excluyentes y paralizantes. Pero la complejidad y sutileza que en realidad existen, tanto en cuanto a opciones operacionales como en cuanto a criterios de juicio, pueden ser causa de perplejidad. Se propone por tanto una metodología multi-criterio para evaluar la optimalidad de estas opciones complejas en una forma sistemática, pero sintética y global. Se propone de esta forma lograr una visión más rigurosa de por qué en algunos países puede que convenga seguir con métodos tradicionales, o por lo menos se puede identificar cuáles son los bloqueos actuales a la utilización de métodos más modernos, mientras que otros países pueden estar listos ya para asumir mecanismos más sofisticados.*

---

*Latin American approach to financial and educational administration has been too naïve in the past, and has led to mutually exclusive and paralyzing options. But the complexity and subtleness that do exist, both in terms of operational options and judgement criteria may cause perplexity. A multicriteria methodology is proposed in order to, systematically yet synthetically and globally, evaluate the excellency of these complex options. It is proposed to take a rigorous look at the reasons that support that it may be convenient in some countries to go on with traditional methods, or at least to identify which are the present blockades to the use of more modern methods, while other countries can be ready to assume mechanisms which are more sophisticated.*

## INTRODUCCION

Durante la mayoría del Siglo XX, sobre todo en América Latina, los abordamientos al problema del financiamiento y gestión de la educación han sido un tanto simplistas, tanto a nivel de propuesta como de implementación. Ya con miras al próximo siglo, hemos empezado a caer en la cuenta de la complejidad y sutileza de las distinciones y opciones que existen para lograr un financiamiento y una gestión más cercanos a lo óptimo para nuestros sistemas educacionales. Estas complejidades y sutilezas existen tanto en los órdenes de propuesta, estudio y diseño, como en los de implementación y manejo. La conciencia de estas complejidades y sutilezas es causa de sensaciones de ansiedad y a la vez –irónicamente– de liberación. Ansiedad, porque la multiplicidad y complejidad de las opciones nos lleva a temer que no tengamos la capacidad técnico-administrativa para evaluar y luego implementar estas opciones, pero a la vez liberación, porque ahora podemos vislumbrar la posibilidad de combinar opciones que antes creíamos opuestas y mutuamente excluyentes.

Los propósitos de este trabajo son dos: 1) alimentar un poco la ansiedad, tal vez, al catalogar muy precisamente cuáles son las opciones y dónde yace su complejidad (por tanto, revelando así esa complejidad y sutileza); pero 2) también proponer una forma sintética de evaluar estas opciones compuestas y complejas que, al lograr una evaluación sistemática y global de cada una, pueda aumentar la sensación de liberación más que la sensación de ansiedad. Pero primero necesitaríamos hacer algunas observaciones históricas sobre precisamente por qué, y sobre todo cómo, las opciones hasta ahora manejadas son un poco simplistas y por tanto inadecuadas. También quisiéramos señalar que pocas de las opciones que vamos a proponer han sido evaluadas rigurosa y empíricamente en América Latina, y escasamente en otros sitios. Por tanto, nuestra discusión sobre estos temas se basa en gran medida en consideraciones teóricas y en menor medida en la poca evaluación empírica existente (que puede provenir de otros sectores y/ o de otros medios culturales). Daremos sugerencias claras sobre cómo se pueden evaluar todas estas opciones, en base a estudios estadísticos y econométricos relativamente rigurosos, y con datos de nuestro propio medio cultural.

### Trasfondo histórico

El discurso sobre financiamiento y gestión pública de la educación, *qua* bien público, ha pecado, sobre todo en América Latina, de un simplismo que, con la ventaja de la retrovisión, ahora comienza a lucir definitivamente folclórico. Esto en varios órdenes.

Primero, en cuanto a financiamiento, normalmente se ha pensado que lo importante es calcular los montos de “necesidades”, comparar con montos de “disponibilidad fiscal” y “pedir” o negociar en torno a estos dos componentes. A veces se estudian las fuentes alternativas (financiamiento nacional y exterior), los sub-presupuestos (inversiones *versus* gastos corrientes, o gastos en educación básica *versus* superior) y su asignación. El análisis de financiamiento así se convertía mayormente en un ejercicio contable y presupuestario, más que realmente financiero. Ahora comenzamos a ver que el *tipo* de financiamiento, y sobre todo los *tipos de flujos* entre los diversos orígenes y destinos de los fondos (incluyendo los privados), tiene un efecto profundo sobre la equidad y la efectividad-costo de la dotación de adquisición cognoscitiva para la población.

Segundo, en cuanto a administración, la tendencia generalizada ha sido a concentrar el análisis sobre los aspectos formales burocráticos: organigramas, mecanismos formales de supervisión, y la gestión interna de la unidad estereotípica a cada nivel de la burocracia (administración en sentido estrictamente gestor de “la” escuela, por un lado, o del Ministerio por otro). Ahora comenzamos a darnos cuenta de que, en paralelo a los aspectos de financiamiento, los tipos y la intensidad de los flujos de control –de responsabilidad, información, y rendición real de cuentas– crean incentivos fuertes que impactan sobre la eficiencia y calidad del sistema. Por ejemplo, comenzamos a caer en la cuenta (lo cual ahora luce un poco obvio) de que en los sistemas donde la calidad y los niveles de adquisición cognoscitiva ni siquiera se miden, y mucho menos se reportan al que paga los costos (el ciudadano), no puede haber gran aumento de calidad: la calidad muy difícilmente y a muy alto costo se asegura con reglamentación y supervisión estrictamente burocráticas, por razones muy complejas.

No solamente se ha tenido una visión simplista de los aspectos financiamiento y gestión por separado, sino que escasamente se ha comprendido que en realidad ambos aspectos son inseparables, que el tipo de flujo de financiamiento (y no principalmente su monto) es una forma de gestión, o tiene impactos muy fuertes sobre la calidad de la gestión.

Finalmente, ha existido una dicotomía simplista entre lo privado y lo público. A pesar de que en la realidad casi nunca existieron las formas puras (educación completamente privada o completamente pública como modo dominante), normalmente en el discurso y en la ideación se pensaba en estos extremos como los modos deseables o indeseables.

En la década de los 80, sin embargo, comenzó a surgir un verdadero hervor de experimentación (o más bien de documentación y discurso sobre experimentación que siempre existió) en cuanto a todos estos aspectos en muchos países del continente –hervor que tiene todas las miras de seguir y aumentar. Por otro lado, se ha llegado, en muchos países, a una comprensión bastante generalizada de que aun los experimentos gestados por grupos muy opuestos unos a otros contienen lecciones interesantes. En algunos casos, la experimentación correspondía a un propósito específico, programático, y basado en una visión bien elaborada de la escuela y los roles de los sectores públicos y privados, centrales y locales, como en el caso de Chile, tanto bajo la dictadura militar como en los gobiernos democráticos subsiguientes (ver por ejemplo Castañeda 1992, García-Huidobro 1994, Schiefelbein 1993 y 1991). En otros casos, la respuesta innovadora ha sido resultado de una necesidad perentoria, y las lecciones programáticas han sido tomadas luego, como en El Salvador, tanto en las áreas conquistadas por la guerrilla como, después, por gobiernos de un partido que luchó duramente contra la guerrilla (ver por ejemplo Moncada-Davidson 1995, El Salvador 1994, World Bank 1994, Guzmán, Urbina y Sosa 1994). En otros países, las innovaciones financiero-administrativas pueden responder tanto a necesidades políticas como a una nueva visión técnica, como podría ser el caso con los experimentos de autonomía escolar en Nicaragua o con cupones en Colombia (ver Arnove 1995, World Bank 1994a y 1994b).

También hay que decir que no sólo en América Latina se está creando un verdadero laboratorio de experimentación en financiamiento y gestión educacional, sino también en los países “desarrollados”. Ya que los problemas de muchas sub-poblaciones de estos países (e.g., las minorías negras –constituidas en mayorías locales– en ciudades de EE.UU.) no son totalmente distintos a los problemas de nuestros países, es obvio que aquí también pueden haber lecciones. La experiencia de los EE.UU., entre otros países “desarrollados”, es particularmente interesante pues, gracias a la casi total descentralización entre los estados, hay un enorme número de experimentos, que van desde: 1) la autonomía escolar formalizada bajo contrato tripartito

(escuela, comunidad en su entorno, estado) y con medición de logros pero con financiamiento formuláico basado en la matrícula (los “charter schools”, ver Contreras 1995), pasando por 2) la prestación de servicios escolares en toda una ciudad bajo contrato a una compañía privada (ver Hunter 1995a y 1995b, Lyons 1995), hasta 3) los experimentos y propuestas para sistemas de cupones que transfieren derechos de compra y cierta libertad de escogencia a los ciudadanos, sean estos utilizables en el sector público solamente o en ambos (ver Chubb y Moe 1990).

Todos estos experimentos tienen fuertes implicaciones de varios tipos, siendo tres de las principales las implicaciones financieras, administrativas, y las legales. Las implicaciones pedagógicas o tradicionalmente “educacionales” son menores, con excepción de la importancia de la medición de logros. O sea que sería posible, en principio, llevar a cabo algunas de estas reformas financieras y administrativas con vista a mejorar la efectividad-costo de enseñar cualquier curriculum, con cualquier filosofía pedagógica, cualquier orientación en los libros de texto, cualquier estructura de niveles educacionales (4+8, 6+3+3, etc.). En fin, estos tipos de reformas y experimentos financieros van orientados a apoyar la eficiencia con que se financia la prestación de cualquier tipo de educación. No se niega que algunos tipos de pedagogías puedan ser más efectivos que otros: simplemente buscamos mecanismos administrativos para que el apoyo a cualquier tipo de pedagogía (que esperamos sea la más efectiva, pero por el momento no nos importa) se pueda desarrollar con máxima eficiencia. Claro, si a las formas administrativas más eficientes se unen las formas pedagógicas más efectivas, el impacto sería mayor todavía. Pero queremos enfatizar que los dos aspectos son relativamente independientes uno de otro. Decimos “relativamente” porque, como veremos, hay algunos estilos pedagógicos que serían un poco más compatibles que otros con algunas de las reformas financieras y porque, como veremos, sí hay una importante excepción a esta independencia relativa entre los aspectos financiero-administrativos y los aspectos de estilo pedagógico. Esta excepción es que bajo algunos esquemas financiero-gestionarios, el desarrollo y la administración censal (o sea, no-muestral) de pruebas nacionales estandarizadas de muy alta calidad (o sea, no superficiales y por lo tanto algo costosas), para medir logro académico, tendría que ser parte muy importante del quehacer pedagógico de un Ministerio central, y tendrían que aplicarse tanto a las escuelas públicas como a las privadas.

### **Una propuesta metodológica**

En lo que sigue proponemos un método para pensar sistemáticamente y evaluar los diversos tipos de mecanismos financieros que se podrían utilizar para “modernizar” (en un sentido administrativo) la educación. Nos basamos en varios “tipos” o “géneros” de literatura: 1) fuentes sobre el financiamiento educacional en general, como rama de la teoría general de las finanzas públicas, o sea del financiamiento de los bienes públicos (ver, por ejemplo, Monk 1990), 2) fuentes sobre innovaciones en finanzas públicas en países en vías de desarrollo (ver, por ejemplo, Shah 1994, Winkler 1994), 3) fuentes sobre la “modernización del estado” o lo que en EE.UU. se ha dado por llamar “re-inventing government” (ver por ejemplo Castañeda 1992, Klitgaard 1991, Osborne y Gaebler 1992, Roth 1987, Donahue 1989), y finalmente 4) fuentes sobre la poca evidencia empírica que existe sobre algunos aspectos de financiamiento y gestión educacional, y análisis práctico de opciones (ver por ejemplo Winkler 1989, Winkler y Rounds 1993, Lockheed y Jimenez 1994, Lockheed y Zhao 1994).

El método consiste en evaluar cada opción de financiamiento en cuanto a varios criterios de “bondad” u “optimalidad” y entonces ponderar cada criterio de bondad. No se pretende que la lista de criterios y de opciones que se propone en este trabajo sea exhaustiva, ya que el propósito es proponer un abordamiento inicial a un problema tan complejo, más que darle una “solución final.” Sin embargo, nos parece que las opciones y los criterios que hemos propuesto son los principales que normalmente se manejan en el discurso sobre estos problemas. Los criterios de “bondad” u “optimalidad” son:

- equidad fiscal en la distribución del subsidio educacional,
- equidad en la distribución del desarrollo cognoscitivo,
- efectividad/costo (o eficiencia),
- capacidad de re-atraer a portavoces relativamente poderosos a la educación como “cosa pública y nacional,” y
- factibilidad administrativa.

Las opciones de financiamiento son más numerosas y por tanto no las cubriremos hasta más abajo.

Tanto la evaluación de cada opción en relación a su contribución a cada criterio, como la ponderación comparativa de los criterios de bondad, tiene que hacerse con el mayor grado de especificidad posible a cada país. Estas cuestiones no tienen respuesta general. Por ejemplo, ¿es más eficiente un sistema tradicional que uno basado en subsidios per capita con libertad de escogencia?, ¿sería más fácil lograr un re-involucramiento de la clase media hasta media alta en el sistema público con un sistema de financiamiento tradicional, o con un sistema de financiamiento per capita focalizado, pero que permita el cobro de cuotas adicionales? Por otro lado, en base a las realidades socioeconómicas, políticas y administrativas, y dada la posibilidad, triste pero real, de que un sistema más equitativo en cuanto a la distribución social del desarrollo cognoscitivo (y no de la distribución social del subsidio –son dos cosas muy distintas) sea de más difícil administración, que ponderamos más: ¿la posibilidad de mejorar la distribución social del desarrollo cognoscitivo, o la factibilidad administrativa? Todo esto tiene que responderse caso por caso, país por país, en base a estudios empíricos para cada país o, faltando esto, en base a lo mejor que se pueda obtener de la literatura internacional en países lo más cultural y administrativamente similares al país en cuestión. Y tiene que responderse honestamente. Tiene poco sentido proponer esquemas muy bonitos, pero que no se relacionan en nada con la naturaleza humana y con la capacidad administrativa real o potencial de los sistemas burocráticos.

Ahora bien, en base a los criterios y a las opciones, podemos armar una matriz, y ponderar numéricamente cada opción y cada criterio, como se muestra en la tabla 1. Antes de seguir, sin embargo, tenemos que explicar cada criterio y cada opción con más cuidado. Comencemos con las opciones.

**Gasto por escuela, sistema tradicional.** Esto significa el método tradicional en América Latina, donde el costo de la escuela es simplemente el costo de los salarios y materiales que se le asigna a la escuela, y donde realmente ni siquiera se maneja el concepto de costo, más que al nivel totalmente macro. En muchos sentidos, la escuela no tiene su propio presupuesto para los gastos principales, sino que todo depende del Ministerio, y no necesariamente del Ministerio de Educación, sino del Ministerio de Finanzas, y por lo tanto en realidad hay poco que administrar en un sentido real. No puede haber, casi por definición, un proyecto escolar, o un proyecto escuela-comunidad

**Gasto per capita.** Esto implica asignar fondos a cada escuela, o cada grupo de escuelas (organizadas ya sea acorde a los esquemas políticos de la nación o en base a distritos escolares independientes de la organización municipal), en base a su capacidad para atraer alumnos y atenderles. Ahora bien, dentro de esta opción hay muchas sub-opciones, con fuertes implicaciones para los criterios de equidad, factibilidad administrativa, etc. Muchos argumentarían, y hay bastante evidencia, que este método, en cualquiera de sus variantes, conlleva a una mayor eficiencia. (Notar bien: no necesariamente a una mayor calidad en términos absolutos, sino a una mayor capacidad de entregar calidad por cada peso de fondos.)

**Focalizar o no.** Esta opción implica simplemente que la asignación o recompensa por alumno podría ser más alta para los alumnos más pobres. Tiene la ventaja de que puede generar mayor equidad, pero tiene la desventaja de ser mucho más difícil de administrar. Y puede crear muchos resentimientos en las clases que pagan los impuestos, pero no se benefician tanto del sistema, precisamente cuando el sistema está focalizado, pero mal administrado.

**Focalizar en base geográfica o en base a los datos individuales.** O sea, dar más fondos, ¿a las regiones pobres o a los individuos pobres? La focalización geográfica es mucho más fácil, ya que casi todos los países de América Latina tienen o han comenzado a trabajar sobre sus mapas de pobreza, pero pocos países tienen la capacidad administrativa o informática para focalizar el gasto a nivel de individuo (Costa Rica, Chile, y unos otros la tendrían –la gran mayoría no). La focalización geográfica, sin embargo, es menos eficiente fiscalmente, ya que no todos los que viven en zonas pobres son pobres, ni todos los que viven en zonas ricas son ricos, y por lo tanto hay un “desperdicio” o “escape” fiscal, al igual que cierta inequidad, ya que algunos ricos acabarían con subsidios no justificados, y algunos pobres sin subsidio.

**Permitir cobro privado o no.** Existe la posibilidad de prohibir, como se ha hecho bajo estos experimentos, que las escuelas que participen en un sistema de subsidios (de cualquier tipo, aun la escuela tradicional) cobren cuotas privadas en adición al subsidio del gobierno<sup>1</sup>. Si el subsidio no está

---

1. Ahora bien, existe la pregunta de si esas prohibiciones son realmente efectivas. Existe mucha evidencia, pero desafortunadamente anecdótica, de que en muchos países las escuelas

focalizado, y sobre todo en zonas rurales, esto es comprensible, ya que la combinación de monopolio, capacidad de cobro privado, y subsidio estatal a estos monopolios, sería un asunto de muy difícil control, a menos de que en vez de escuelas “privadas” estemos hablando de escuelas controladas comunitariamente, en cuyo caso la cuota privada es más bien una auto-imposición fiscal a nivel comunitario. Pero, en términos generales, si el subsidio se focaliza y favorece a los pobres, y si nos restringimos por el momento a las zonas urbanas, el permitir a las escuelas que cobren cuotas privadas en adición al subsidio, permitiría precisamente una mayor focalización hacia los pobres con, simultáneamente, un aumento en la probabilidad de que las clases medias y medias altas se re-involucren al sistema público, lo cual permitiría a éste el adquirir portavoces con fuerza política y tecnocrática. Esto es un punto importantísimo, y lo discutiremos de nuevo luego.

### **Pasemos ahora a examinar los criterios de bondad u optimalidad**

**Equidad o progresividad en la distribución del subsidio (equidad gastos fiscales).** Se refiere a la incidencia del gasto en educación entre los deciles o quintiles de la población distribuidos en cuanto a ingreso familiar. Por ejemplo, si el 70% más pobre de la población captura el 95% del valor del subsidio a la educación pública, y el 30% más rico sólo goza del 5%, tenemos una situación de bastante progresividad.

**Equidad o progresividad en la distribución en la oportunidad de desarrollo cognoscitivo.** Aquí nos referimos a la distribución de lo que el subsidio realmente pretende afectar: el desarrollo cognoscitivo y afectivo del niño. Es perfectamente posible que la distribución de lo que el subsidio está supuesto a afectar y la distribución del subsidio en sí sean bastante distintas. Primero, si consideramos que la porción más rica de la población utiliza sus

---

públicas que realmente funcionan son las que se han auto-privatizado en un sentido informal, ya que los maestros cobran cuotas privadas por encima del subsidio, para dar cupo en estas escuelas codiciadas. Las plazas de profesor en estas escuelas se venden, pecuniaria, o psicológicamente. Para poder recuperar el costo de haber adquirido estas plazas cobrando cuotas privadas, los maestros saben que se tienen que esforzar y mantener la calidad de estas escuelas privatizadas informalmente. Así, el sistema funciona, con la relativa eficiencia pero con el desorden e injusticia de la formalidad informalizada.

propios fondos para pagar por su educación, es obvio que la distribución del desarrollo cognoscitivo de los niños va a ser menos progresiva que la distribución del subsidio en sí, sobre todo si, por varias razones, la competencia en el sector “privado” de la educación implica que la efectividad/costo es más alta en este sector. Segundo, un aspecto más sutil es que, aun si consideramos estrictamente la porción de la educación comprada con el subsidio, es posible que la distribución de esa porción sea menos equitativa que la distribución del subsidio en sí. Este resultado se puede dar si el tipo de financiamiento y el estilo de administración de los fondos desincentiva la efectividad/costo de las escuelas, sobre todo, digamos, en las zonas más pobres. Si esto ocurre, entonces es posible, por ejemplo, que aunque el 40% más pobre de la población obtenga el 50% del valor del subsidio, este 50% del subsidio efectivamente “compra” sólo el 35% del valor de los servicios educacionales que se compran con estos subsidios. El próximo 30% de la población (para sumar el mismo 70% usado en el ejemplo en el párrafo anterior) toma un 35% del subsidio, y el 30% más rico ahora toma un 35% también. Esto implica una situación mucho menos progresiva que la del párrafo anterior, aun dentro del segmento del 70% más pobre. Notar bien que esto de “comprar” incluye a los métodos tradicionales de financiamiento directo, porque aunque el individuo no “compra” directamente, el estado está comprando y entregándole al pobre.

**Eficiencia o efectividad/costo.** Esto se refiere a la razón promedio entre desarrollo cognoscitivo “producido” por las escuelas y costo de esa “producción.” O sea, aquí no nos interesa la “calidad” en sí, sino la relación “valor/precio.” Todos sabemos que un Rolls-Royce tal vez nos da más “calidad” que un Volkswagen, pero todos también entendemos perfectamente que si lo que se busca es maximizar el total de servicios de transporte bajo un presupuesto fijo –o sea, si se está tomando en cuenta una definición funcional de la calidad– es más racional comprar cuatro Volkswagens que un Rolls-Royce. De la misma forma, todos sabemos que la “calidad” en un sentido absoluto en las escuelas privadas tradicionales tiende a ser alta, pero no está claro que su efectividad/costo sea igualmente alta.

**Capacidad de incluir a actores y portavoces poderosos.** Debería ser evidente que los sistemas de entrega de servicios públicos tienden a funcionar mejor, o por lo menos tienden a tener más acceso al fisco, en la medida en que existan actores poderosos en la sociedad que dependan de ellos, o que tengan interés personal en una entrega efectiva. Cuando el sector públi-

co en educación ha sido abandonado aun por la burocracia media de los mismos ministerios de educación, hay que tener una fe ciega en la bondad humana y en la efectividad burocrática para suponer que ese sistema va a estar igualmente bien manejado y bien financiado que si los hijos de las burocracias media y alta asistiesen a escuelas públicas. Cuando hasta los hijos de los funcionarios de los sindicatos de maestros en las escuelas públicas están en escuelas privadas, hay que ser ingenuo en cuanto a la naturaleza humana para creer que el sistema público estará bien manejado, o muy cínicamente en el discurso público para seguirlo proclamando cuando uno mismo ha dejado de creerlo y ya ha votado con los pies. De aquí la importancia de buscar la manera de aumentar la calidad en el sistema público, y de buscar estilos de financiamiento que permitan el re-ingreso progresivo de capas de la clase media para arriba al sistema público, para que éste adquiera portavoces, defensores, y burócratas con un interés genuino, personal y concreto en el buen funcionamiento del sistema. Esto es importante, tanto del lado de vigilancia en cuanto al manejo de los recursos, y en cuanto al acceso al monto total de recursos.

**Factibilidad administrativa.** Por último, nos referimos al factor administrativo. Las distintas opciones de financiamiento y manejo tienen requisitos muy distintos en cuanto a capacidad administrativa. Ahora bien, es importante señalar que esto de “capacidad administrativa” tiene varias dimensiones. Por un lado, no estamos hablando solamente de cantidad de administradores. El sistema tradicional puede que requiera muchos administradores, pero éstos pueden ser de una “calidad” mediocre, y de un corte de pensamiento muy tradicional, poco empresarial. Un sistema distinto puede que requiera de menos administradores, pero de administradores mucho más empresariales y más técnicos. También es probable que un esquema distinto requiera de sistemas de apoyo analítico informatizados mucho más sofisticados de lo que existe ahora. Las áreas de sofisticación analítica e informacional más importantes serían en a) las finanzas (y administración), b) control de calidad de resultados cognoscitivos mediante pruebas cuyos resultados medios (para comunidades o escuelas) se divulgan al público, y por último, ya que esto puede ser peligroso si no está bien manejado, c) desarrollo de la capacidad de gestión comunitaria. Finalmente, también es probable que los sistemas más “modernos” sean en cierto sentido más corruptibles, aunque el punto de corruptibilidad sea más estrecho y de más caudal (o sea, menos personas corruptibles, pero con mayor costo para la sociedad y ganancia individual debido a la corrupción). Por todo esto, la factibilidad administrativa, en cuanto a seriedad, profesionalismo, y capacidad analítica de la bu-

rocracia estatal son factores que no deben tomarse ligeramente. La triste verdad es que los sistemas tradicionales de financiamiento y manejo, aun cuando sean ineficientes en cuanto a efectividad/costo, son relativamente adecuados a una capacidad de gestión mediocre en los sentidos de competencia técnica y seriedad personal/profesional.

Habiendo explicado tanto las opciones (columnas) como los criterios de bondad u optimalidad (hileras), podemos pasar a explicar cómo llenar la matriz. Casi cada celda, o por lo menos varios grupos de celdas, ameritarían un estudio separado, o un capítulo separado en un estudio grande. No tenemos espacio para explicar qué tipo de estudio hay que hacer para llenar la matriz celda por celda, pero daremos algunas ilustraciones. Por otro lado, tampoco tiene sentido llenar cada celda en base a un estudio nacional, así que, a la vez que citamos estudios ya hechos como ilustración metodológica, estas mismas referencias pueden servir como ejemplo de que, de hecho, existen estimaciones internacionales que pueden guiarnos, en una primera aproximación, al valor numérico de cada celda. Los valores numéricos que hemos usado para desarrollar el ejemplo total han sido derivados de esa forma, pero, claro, no contamos con el espacio suficiente para explicarlo todo celda por celda. Para que los ejemplos sobre cómo se llenarían las celdas resulten menos secos, podemos a la vez discutir algunos de los aspectos sustantivos que subyacen a los números. Finalmente, queremos señalar que, para facilitar las comparaciones y para impedir que las unidades de medida influyan sobre los resultados, hemos “indexado” todas las celdas en base a la columna “tradicional,” y por tanto todas las celdas en esa columna toman el valor 1.

Tomemos la hilera 3, “efectividad/costo.” Sobre esto hay pocos estudios; sin embargo, los estudios resumidos en Lockheed y Jiménez (1994) nos permiten suponer que la efectividad/costo de las escuelas privadas es un 30% superior a la de las escuelas públicas tradicionales. El por qué esto probablemente sea así es un problema sumamente complejo, y explicarlo bien nos llevaría hacia una gran digresión. Baste con decir que, dado que en casi todos los sectores la empresa privada es más eficiente, que la empresa pública, sorprendería que esto no sea así en educación. Es importante señalar que esto no tiene nada que ver con alguna “magia” de la propiedad privada *qua* forma de propiedad, sino que tiene más que ver con las “relaciones de producción” que con las “relaciones de propiedad” y que las relaciones de producción en la empresa privada son generalmente más

conductivas a maximizar la eficiencia (ver Crouch 1995). En un contexto donde el sector público se pueda comportar un poco más como la escuela privada, y donde exista algo de competencia entre escuelas, y contratos concretos entre éstas y los padres, es posible suponer que el método de financiamiento que estimule esto, pueda aumentar la efectividad/costo en un 15% (en base a un diferencial estimado de 30% como mínimo, para ser conservadores).

Tomemos ahora las hileras 1 y 2, “equidad en la distribución de los subsidios (o equidad fiscal)” y “equidad en la oportunidad de desarrollo cognoscitivo.” Está claro que, en la mayoría de nuestros países, el subsidio a la educación primaria y secundaria en base al método clásico en el sector público, tiene mucha progresividad fiscal: dependiendo del país, del 10% al 40% de la población en la parte alta de la distribución de ingresos no “consume” educación pública y por tanto no se beneficia del subsidio en forma directa.

Ahora bien, la distribución de la oportunidad de desarrollo cognoscitivo no es jamás tan equitativa como la distribución del subsidio, porque la porción de altos ingresos de la población cuenta con sus propios ingresos para adquirir educación. Ahora bien, si, por encima de esto, la escuela privada, donde esa porción de la población compra su educación, es más eficiente, entonces la diferencia entre la equidad fiscal y la equidad en la oportunidad de desarrollo cognoscitivo es mayor todavía. Esto señala que la forma tradicional de subsidiar es progresiva en cuanto a distribución del subsidio, pero en un sentido algo perverso: posiblemente estos servicios educativos son “auto-focalizados” hacia los pobres, precisamente por su mediocridad. Las clases con más ingreso voluntariamente abandonan el sistema público, y sustraen su consumo, dejando así el subsidio a los más pobres. Esto tiene una ventaja fiscal, claro: le cuesta menos al fisco. Dada la ineficiencia del manejo en el sistema de financiamiento tradicional, habría que subir mucho el gasto fiscal para lograr un nivel de calidad que re-atraería a las clases más altas. Por tanto, el nivel de mediocridad implícito en el sistema tradicional es, irónicamente, parte de su bondad como instrumento re-distributivo, dado cualquier límite al gasto fiscal. Es como si se quisiera subsidiar el pan, regalándolo en panaderías públicas, y el pan es de bastante buena calidad, parte del subsidio iría a parar en casa de los más ricos, y por tanto se “desperdicia” el subsidio. Si el pan es de menor calidad, y si esta menor calidad es en parte producto del hecho que la entrega del pan se hace a través de instituciones públicas, entonces el subsidio del pan se va sólo a los pobres,

porque los más ricos no van a consumir pan de calidad mediocre. Por tanto, el pasar de un subsidio tradicional a un subsidio per capita, no implica tanta mejoría en la equidad de oportunidad de desarrollo cognoscitivo como uno pensaría, basado en que la efectividad/costo ha aumentado un 15%. Ya que el sistema tradicional cuenta con una focalización implícita basada en la mediocridad, entonces la equidad en el desarrollo cognoscitivo aumentaría sólo un poco cuando se subsidia de forma per capita pero no se focaliza (columna 7, a la derecha) en forma explícita para favorecer a los más pobres. Si buscamos una focalización explícita a la vez que se usa un método de financiamiento per capita (columna 2), entonces la equidad cognoscitiva puede aumentar en un monto parecido a lo que aumenta la efectividad/costo: un 15%. El hecho general de que la focalización del gasto, ya sea explícita o implícita, resulta en un aumento de equidad de entre 0% y 30% (hemos escogido un 15% como máximo) en una gran gama de servicios sociales, está documentado empíricamente (ver, por ejemplo, Baker y Grosh 1994).

Finalmente, para terminar con los ejemplos, tomemos la hilera 4, “inclusividad de actores poderosos.” Hemos visto que el sistema tradicional, dado cualquier límite fiscal, va a ser menos atractivo para las clases de ingresos más altos, y por tanto el sistema público no va a contar con el apoyo personal ni de sus propios burócratas, ya que la clase media y media alta abandonan el sistema y tienen a sus hijos en escuelas privadas. Esto no se debe menospreciar. Tiene dos aspectos. Primero, el respaldo político de las clases tecnocráticas es importante, y este apoyo político va a ser mucho más grande cuando los hijos de los funcionarios medios y medios-altos de los ministerios de finanzas, planificación, etc., están en escuelas públicas. Segundo, el esfuerzo práctico de los mismos burócratas del ministerio de educación a favor del sector de educación pública tenderá a ser mayor si éstos conocen a su propio sector en base a cómo éste afecta a sus hijos, o sea, si ellos mismos son consumidores de lo que producen. Si el panadero no come el pan de su propia panadería, hay que sospechar algo. Ahora bien, está claro que un sistema de financiamiento per capita, en la medida en que sea suficientemente generoso y no focalizado, re-atraería a las clases más ricas a consumir educación en base al fisco. Pero, hemos visto, es por esto precisamente que esta opción no tiene tanto impacto sobre la equidad. Si focalizamos el subsidio (o sea, se le da menos a los más ricos) y no permitimos que los ricos usen el subsidio como pago parcial (al prohibir el cobro de cuotas privadas en las escuelas que usan subsidio público), entonces perdemos en

parte la capacidad de re-atraer a los más ricos. Si se permite que las escuelas se nutran abiertamente tanto del subsidio público como de las cuotas privadas, entonces se puede focalizar el gasto para favorecer a los pobres, pero sin perder la participación de la clase media alta (o sea, la tecnocracia media alta del mismo sector público), con los beneficios para la economía política de la educación que esto implica, al poder el sector público contar con defensores (y vigilantes) personalmente interesados en su buen comportamiento. Por eso, hemos propuesto que, por ejemplo, en todos los casos la capacidad de atraer a estos actores es mayor cuando se permite el cobro de cuotas privadas que suplementen un subsidio público mínimo pero real y que aliente la participación de estas clases en el sistema. Claro está que en este caso hay que lograr que exista menos diferenciación entre las escuelas. O sea, habría que, en cierto sentido, luchar por la eliminación de la separación entre los "tipos" ideales "público" y "privado" en un sistema de educación único y nacional, y permitir que cada escuela opere con fondos públicos y fondos privados, dependiendo de la capacidad de pago de los padres. Así, todos se sentirían comprometidos al sistema. Para llenar todas las celdas correspondientes a estos aspectos hay muy poca base empírica, así que hemos puesto números simplemente en base a supuestos razonables. La investigación empírica que habría que hacer para substanciar estos puntos está por hacerse, aunque las bases de datos existen, lo cual implica que las investigaciones no serían muy costosas.

Claro, como podemos ver en la última hilera, casi todas las opciones de financiamiento per capita son más difíciles desde un punto de vista administrativo, y por tanto logran menos puntaje en cuanto a factibilidad administrativa. Aquí no tenemos, de nuevo, comprobación o guía empírica para poner los puntos. Pero es importante señalar las fuentes de dificultades. No podemos cubrirlas todas, así que señalaremos dos como ejemplos. Primero, está claro que con el financiamiento per capita las escuelas se convierten menos en entes íntegros del estado centralizado, sino más bien en agentes indirectos. Esto conlleva a problemas de control. Es muy difícil (costoso e ineficiente) controlar a un agente mediante procesos burocráticos y reglamentarios en cuanto a la calidad de los insumos. El control tiene que hacerse en forma indirecta y en base a la calidad de los resultados. Esto, a su vez, requiere de un ministerio con mucha capacidad de evaluación mediante pruebas estandarizadas, rigurosas, bien diseñadas y administradas, y con cobertura censal, no muestral. Esto pone presión sobre las funciones de evaluación y monitoreo, diseño de pruebas e informática. Son funciones que, en algunos países, requerirían aumentar el personal de muy alto nivel en estas áreas en

100-200 personas, y el gasto en cómputo podría aumentar 5-10 veces. Segundo, para controlar a los agentes indirectamente también habría que llevar a cabo funciones de liderato y “desarrollo comunitario” más que de “inspección y supervisión.” Esto resulta ser no sólo costoso (por lo menos en los primeros 5-10 años), sino que requiere de habilidades que en muchos ministerios escasean. Al igual que con el criterio de “inclusividad,” para este criterio de “factibilidad administrativa” no existen estudios rigurosos. No sería difícil hacerlos, ya que las destrezas diferentes necesarias para implementar las diversas opciones se conocen, y se conoce la dotación de destrezas de los ministerios. Sólo habría que hacer unos cuantos ejercicios empíricos sistemáticos y concretos.

Habiendo llenado todas las celdas mediante este proceso, ahora podemos ver cómo usar esta información para llegar a alguna conclusión sobre la “bondad” total de cada opción en la tabla 2. Esto se puede ilustrar mejor comparando dos países hipotéticos, que son casos opuestos en cuanto a algunos criterios importantes. El país A es más pobre, más tradicional, y menos dotado de capacidad administrativa y tecnocrática que el país B. Ya sea por ingenuidad técnica o por razones políticas, le da más valor a la equidad en la distribución del subsidio que a la equidad en la distribución de lo que el subsidio compra. Por razones de capacidad administrativa, le da mayor valor a la factibilidad administrativa de cualquier propuesta. El país B le da menos valor a la distribución del subsidio que a la distribución del resultante, y tiene mayor capacidad administrativa, por lo que le da menos ponderación a esta limitante.

Usando estos puntajes de la tabla 2, sumamos los productos de estos puntos por los puntos en la tabla 1. Le asignamos 0% a la opción menos prometedor, 100% a la más prometedor, y su valor proporcional a todas las otras. Obtenemos los resultados mostrados en la tabla 3. O sea, que la tabla 3 es en cierto sentido el “producto” de las tablas 1 y 2, pero con los resultados “normalizados” para que estén entre 0 y 100. El país A “prefiere” la opción de financiamiento tradicional, mientras que el país B “prefiere” la opción de financiamiento per capita, con focalización individual, y con permiso de cuotas privadas adicionales. Notar que el valor absoluto de los puntajes que cada país da a cada criterio no importa en la determinación de cuál es la “mejor” opción para cada país en comparación a otro país. Sólo los puntajes relativos importan. (El anexo A contiene una explicación técnica de los cálculos.)

Hay varias opciones para interpretar estos resultados. Una puede ser simplemente comprender por qué los países con características similares a la del país A optan por el subsidio tradicional, y por qué los países como B están empezando a optar por formas de subsidio y manejo no tradicionales. Otra opción es más prescriptiva, y es de suponer que los países como B deben comenzar a cuestionarse si están todavía usando métodos tradicionales de financiamiento y gestión. Finalmente, hay que enfatizar que la metodología aquí usada puede ser útil simplemente como ejercicio de entrenamiento y sensitización hacia las complejidades y sutilezas que hemos señalado en este trabajo, y no como “instrumento de decisión.” Cualquier decisión real estaría, al fin y al cabo, matizada por muchos otros factores. Pero una exposición sistemática de todas las opciones y los criterios, sus complejidades, sutilezas, e inter-relaciones, tiene que enriquecer el debate. Es evidente que en cualquier caso se necesita mucho más investigación empírica.

**Tabla 1**  
**Opciones y criterios para alternativas de financiamiento**

Criterio de bondad	1. Gastos por escuela, no focalizado, sin cobro privado (tradicción en A.L.)	Tipos u opciones de financiamiento						
		Focalizado				No focalizado		
		Individualmente		Geográficamente				
		2. Sin cobro privado	3. Con cobro privado	4. Sin cobro privado	5. Con cobro privado	6. Sin cobro privado	7. Con cobro privado	
Equidad fiscal	1	0.9	0.85	0.85	0.80	0.75	0.7	
Equidad oport. cong.	1	1.20	1.15	1.15	1.10	1.05	1.00	
Eficiencia (efectiv./costo)	1	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	
Inclusiv. actores poderosos	1	1.15	1.15	1.05	1.15	1.05	1.15	
Simpl.administrativa	1	0.8	0.75	0.85	0.8	0.9	0.85	

*Fuente:* elaborado por el autor.

**Tabla 2**  
**Ponderación diferencial de los criterios por dos países distintos**

Criterios de bondad	País A	País B
Equidad fiscal	3	1
Equidad oport. cogn.	1	3
Eficiencia	2	2
Inclusiv. actores poderosos	1	3
Simpl. Administrativa	3	1

*Fuente:* supuestos del autor.

**Tabla 3**  
**Opciones preferidas en los dos países**

		Tipos u opciones de financiamiento						
Países	1. Gastos por escuela, no focalizado, sin cobro privado (tradición en A.L.)	Gastos per capita (cupones o subsidios per cápita) con escogencia					No focalizado	
		Focalizado			Geográficamente		6. Sin cobro privado	7. Con cobro privado
		Individualmente	3. Con cobro privado	4. Sin cobro privado	5. Con cobro privado			
País A	100	2. Sin cobro privado	61	33	56	28	28	0
País B	0	94	100	75	81	31	37	

### Anexo A. Metodología de cálculo

Tenemos criterios de “bondad” u “optimalidad”  $i$ , opciones  $j$ , y países  $k$ . La contribución de cada opción  $j$  a cada criterio  $i$  se mide con un coeficiente  $c_{ij}$  que son los valores en la tabla 1. Cada país  $k$  pondera los criterios  $i$  de acuerdo a una ponderación  $p_{ik}$ . Para cualquier opción  $j$  y país  $k$ , por tanto, la opción recibe la calificación  $b_{jk}$ , donde

$$b_{jk} = \sum_i c_{ij} p_{ik}$$

La calificación “normalizada” para que quede entre 0 y 1, ó entre 0% y 100%, entonces se calcula como

$$b_{jk} = \frac{b_{jk} - \text{Min}(b_{jk})}{\text{Max}(b_{jk}) - \text{Min}(b_{jk})}$$

Si sustituimos los valores de  $b_{jk}$  en la segunda ecuación con la definición de  $b_{jk}$  dada en la primera ecuación, vemos que se pueden reagrupar las ponderaciones  $p_{ik}$ , y podemos ver claramente que si todas ellas, para un país dado, se multiplican por cualquier constante, esta constante desaparece de la ecuación. Lo importante son las ponderaciones relativas de los países. En la calificación de cada opción, sin embargo, los valores deben estar explícitamente indexados a 1.

### **Bibliografía y lecturas sugeridas<sup>2</sup>**

- ARNOVE, R. (1995). "Education as Contested Terrain in Nicaragua." *Comparative Education Review*. Vol. 39, No. 1.
- BAKER, J. y MARGARET GROSH (1994). "Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction." LSMS Working Paper 99. June 1994.
- BROWN, BYRON (1992). "Why Governments Run Schools." *Economics of Education Review*. Vol. 11, No. 4.
- CASTAÑEDA, TARSICIO. (1992). "Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s." San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.
- CHUBB, JOHN E., y TERRY MOE. (1990). "Politics, Markets, and America's Schools". Washington, DC: The Brookings Institution.
- CONTRERAS, REYNALDO. (1995). "The Charter School Movement in California and Elsewhere." *Education and Urban Society*. Vol. 27, No. 2.
- CROUCH, LUIS A. (1995). "Financing Secondary Expansion in Latin America: An Estimation of Magnitudes Required, and Private and Decentralized Options." Research Triangle Institute, North Carolina, USA. Preparado para el Banco Mundial para el Seminario Internacional Sobre Educación Secundaria en Europa y América Latina, celebrado en Cuenca, España, de 20 al 22 de Junio de 1995.
- El Salvador, República de (1994). Ministerio de Planificación. Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999. Propuesta. Volumen II: Texto Principal.
- FRIED, BEATRIZ y MARIO ABUHADBA (1991). "Reforms in higher education: the case of Chile in the 1980s." *Higher Education* 21: 137-149.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. "Positive Discrimination in Education: Its Justification and a Chilean Example." *International Review of Education*. Vol. 40, pp. 209-221.
- GUZMAN, J.L., Y. URBINA y J. SOSA (1994). "Las Escuelas Populares de Chalatenango". Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Departamento de Ciencias de la Educación.

---

2. Desafortunadamente la mayoría de nuestras referencias están en inglés y probablemente no se encuentren fácilmente en bibliotecas en América Latina. El autor podría facilitar copias de algunos de estos trabajos al lector que se le dirija a la dirección indicada al principio del trabajo.

- HANUSHEK, ERIC (1994). "Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs". Washington, DC: The Brookings Institution.
- HUNTER, RICHARD (1995). "Private Procurement in the Public Sector and in Education". *Education and Urban Society*. Vol. 27, No. 2.
- HUNTER, RICHARD (1995). "Privatization of Instruction in Public Education." *Education and Urban Society*. Vol. 27, No. 2.
- JIMÉNEZ, EMMANUEL y DONALD COX (1989). "The Relative Effectiveness of Private and Public Schools." *Living Standards Measurement Study*. Working Paper No. 60. The World Bank.
- JIMÉNEZ, EMMANUEL, MARLAINE LOCKHEED, y VICENTE PAQUEO (1991). "The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries." *World Bank Research Observer* 6(2): 205-218.
- KLITGAARD, ROBERT (1991). "Adjusting to Reality: Beyond "State Versus Market" in Economic Development". San Francisco. International Center for Economic Growth.
- LOCKHEED, MARLAINE, y EMMANUEL JIMÉNEZ (1994). "Public and Private Secondary Schools in Developing Countries. Human Resources, Development and Operations Policy". Working Paper No. 43. The World Bank.
- MONCADA-DAVIDSON, LILLIAN (1995). "Education and Its Limitations in the Maintenance of Peace in El Salvador." *Comparative Education Review*. Vol 39, No. 1 .
- MONK, DAVID (1990). "Educational Finance: An Economic Approach". McGraw-Hill.
- OSBORNE, DAVID y TED GAEBLER (1992). "Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". New York: Plume.
- RAPPLE, BRENDAN (1992). "A Victorian Experiment in Economic Efficiency in Education." *Economics of Education Review*. Vol 11, No. 4.
- ROTH, GABRIEL (1989). "The Private Provision of Public Services". The World Bank. New York: Oxford University Press.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO (1991). "Restructuring Education Through Economic Competition: The Case of Chile." *Journal of Educational Administration*. Vol. 29, No. 4.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO. (1993). "The Use of National Assessments to improve primary education in Chile," en D. Chapman y L. Mähle, eds., *From data to action: information systems in educational planning*. UNESCO, Pergamon Press.

- SHAH, ANWAR (1994). "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies". Policy and Research Series No. 23. The World Bank.
- WINKLER, DONALD (1994). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America". World Bank Discussion Paper No. 235.
- WINKLER, DONALD, y TARYN ROUNDS (1993). "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice." Human Resources Development and Operations Policy, Working Paper No. 8. The World Bank.
- WINKLER, DONALD (1988). "Decentralization in Education: An Economic Perspective". Working Paper. Education and Employment Division, PHR Dept. Washington, DC: The World Bank.
- WOFF, L., E. SCHIEFELBEIN, y J. VALENZUELA (1993). "Improving the Quality of Primary Education in Latin America: Towards the 21st Century". Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 28. The World Bank.
- WORLD BANK (1994). "Priorities and Strategies for Education". Education and Social Policy Department. Wordprocessed daft.
- WORLD BANK (1994). "Poverty in Colombia". A World Bank Country Study.
- WORLD BANK (1994). "El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management". Report No. 13502-ES. Country Department II, Human Resources Operations Division, Latin America and the Caribbean Regional Office.