



OCDE Revisión de recursos educativos

# El financiamiento de la educación

Conectando recursos y aprendizaje



# El financiamiento de la educación

CONECTANDO RECURSOS Y APRENDIZAJE



Esta traducción es publicada en convenio con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su fidelidad con la versión original son responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de haber alguna diferencia entre el original y la traducción, solamente debe ser considerado válido el texto original.

---

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en ella no reflejan necesariamente el parecer oficial de los gobiernos de los países miembros de la OCDE.

Los textos y los mapas incluidos en la obra no prejuzgan el estatus o la soberanía de cualquier territorio, ni los límites o fronteras internacionales, ni el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Esta es una traducción parcial de la obra originalmente publicada por la OCDE en inglés bajo el título:**

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

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>

© 2018 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) de esta edición en español

Puede encontrar más información en el sitio web del proyecto:

<http://www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm>

**Créditos fotográficos:** Portada © VLADGRIN / Shutterstock.com.

**Traducción:** Denise Rugo

---

**Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título:**

OECD (2017), “Executive summary”, in *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-3-en>

© 2018 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) de esta edición en español

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe sobre financiamiento de la educación es el primero de tres informes temáticos comparativos que recopilan las conclusiones arribadas en la *Revisión de políticas para mejorar la efectividad en el uso de los recursos educativos (Revisión de recursos educativos)* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El documento incluye un análisis y opciones de políticas para ayudar a los gobiernos a lograr los objetivos de su política educativa a través del uso efectivo y equitativo de los recursos financieros. Luego de un capítulo introductorio que explica la importancia de las políticas de financiamiento de la educación, los siguientes capítulos del informe se concentran en las siguientes áreas temáticas:

- cómo se pueden organizar efectivamente las responsabilidades para recaudar y gastar los fondos de la educación en sistemas educativos cada vez más complejos;
- cómo se pueden diseñar los mecanismos para la distribución del financiamiento de la educación con el fin de apoyar en forma eficiente el aprendizaje de los estudiantes, la equidad y los objetivos de las políticas correspondientes;
- cómo pueden los procedimientos de planificación aportar información a la preparación de los presupuestos educativos para garantizar su sostenibilidad a largo plazo y congruencia con las prioridades de las políticas;
- cómo se puede mejorar el uso efectivo del financiamiento de la educación a través de las prácticas de monitoreo, evaluación y elaboración de informes.

El Capítulo 1, “¿Por qué atender a las políticas de financiamiento de la educación?”, define el contexto de este informe. Esta sección destaca la importancia de las políticas de financiamiento de la educación, describe los grandes avances contextuales que le dan forma y explica los términos y conceptos utilizados en todo el informe. Contar con políticas de financiamiento educativo bien diseñadas es fundamental para lograr los objetivos en materia de calidad, equidad y eficiencia en la educación. Si bien importa el nivel general de financiamiento de la educación, las estrategias utilizadas para asignarlo son, al menos, igual de importantes. Como los países buscan mejorar el desempeño de todos los alumnos y también ofrecer oportunidades de aprendizaje más equitativas para los diferentes grupos, se ha hecho mayor hincapié en garantizar que los recursos se dirijan a las áreas donde mejor se pueden lograr avances en los resultados de la enseñanza y el aprendizaje. La urgencia de promover una distribución equitativa del financiamiento de la educación exige que los países tengan en cuenta tanto la equidad horizontal (asignar niveles de recursos similares para tipos de servicios similares) como la equidad vertical (asignar diferentes niveles de recursos a grupos de alumnos con necesidades diferentes). También es importante reconocer que buscar la eficiencia puede ir de la mano de buscar la equidad en cuanto a la asignación de recursos. Asegurarse de que los alumnos con necesidades diferentes y de distintos contextos puedan acceder a una educación de alta calidad desde muy pequeños, por ejemplo, puede ser una forma efectiva de reducir las ineficiencias sistémicas.

---

El Capítulo 2, “Gestión del financiamiento educativo”, describe los diferentes órganos que participan en la recaudación, gestión y asignación de fondos educativos en los países examinados por la OCDE y analiza cómo se organizan las relaciones entre estos órganos. Como los sistemas educativos se han vuelto más complejos y están caracterizados por una gobernanza de múltiples niveles, un conjunto de actores cada vez mayor, que incluye los diferentes niveles de la administración educativa, los propios centros educativos y los proveedores privados, participan en el financiamiento educativo. Si bien en promedio en los países de la OCDE los gobiernos centrales siguen proporcionando la mayoría de los recursos financieros para los centros educativos, la responsabilidad por el gasto de estos fondos se comparte entre una amplia y cada vez más extensa gama de actores. En muchos países la gobernanza del financiamiento educativo se caracteriza por una creciente descentralización financiera, una mayor autonomía de los centros educativos para la administración de los recursos y el aumento del financiamiento público a proveedores de educación privada. Si bien estos avances generan nuevos desafíos para las políticas de financiamiento educativo, si están acompañados por los acuerdos institucionales adecuados también ofrecen la posibilidad de que los fondos se utilicen con mayor efectividad y equidad en el sistema educativo. Para ayudar a lograr un financiamiento educativo efectivo y evitar efectos adversos en la equidad en los cambiantes contextos de gobernanza, el capítulo recomienda que las reformas deberían procurar: asegurarse de que los roles y responsabilidades en los sistemas de financiamiento descentralizado estén bien alineados, proveer las condiciones necesarias para lograr una administración financiera efectiva a nivel de los centros educativos y elaborar marcos reglamentarios adecuados para el financiamiento público de los proveedores privados.

El Capítulo 3, “Distribución del financiamiento educativo”, presenta un panorama general de cómo los países de la revisión de la OCDE distribuyen el financiamiento educativo en los diferentes niveles de la administración y los centros educativos individuales, centrándose en el diseño de mecanismos de asignación efectivos para financiar tanto los gastos corrientes como de capital. El capítulo analiza cuestiones fundamentales que deben abordarse al diseñar un modelo de asignación de fondos. Concluye que las fórmulas de financiamiento bien diseñadas son un medio particularmente efectivo para distribuir el financiamiento del gasto corriente de un modo transparente y eficiente. Al incluir ponderadores para distribuir fondos adicionales a categorías particulares, las fórmulas de financiamiento también pueden jugar un papel clave en alinear la distribución de los recursos con las prioridades educativas, tales como promover una mayor equidad. Independientemente del mecanismo de asignación, el método utilizado para identificar estas diferentes necesidades de recursos debería someterse a revisiones periódicas y basarse en investigaciones nacionales, datos confiables y criterios transparentes. El capítulo recomienda que los gobiernos garanticen un sistema estable y conocido públicamente para asignar los fondos públicos a los centros educativos, que siga una serie de principios guía en el diseño de las fórmulas de financiamiento para distribuir los recursos y busque formas eficientes de ayudar al logro de los objetivos de equidad a través de mecanismos de financiamiento educativo.

El Capítulo 4, “Planificación del uso del financiamiento educativo”, examina las prácticas y procedimientos involucrados en la planificación del uso del financiamiento educativo en los países de la revisión de la OCDE. Esta sección analiza cómo la planificación y presupuestación efectivas pueden contribuir a una mayor eficiencia de los recursos y la alineación del gasto con los objetivos de las políticas. La preparación de presupuestos educativos está cada vez más incorporada a los procesos de planificación multianual, lo que puede ayudar a las autoridades encargadas del gasto a tomar decisiones presupuestarias informadas y sostenibles, y proporcionarles una seguridad adicional cuando participan en inversiones a más largo plazo. No obstante, en el capítulo se sostiene que los planes de gasto multianuales no siempre están lo suficientemente vinculados con las metas y prioridades estratégicas. Desde el nivel central hasta los centros educativos, la planificación

---

de los recursos de la educación debería nutrirse de los resultados de las investigaciones y evaluaciones, así como de los objetivos estratégicos a fin de guiar el proceso de planificación y emplear los recursos de la forma más efectiva y equitativa posible. Aumentar la capacidad para movilizar los resultados de las evaluaciones, monitoreos e investigaciones durante el proceso de planificación presupuestaria es, por tanto, fundamental para promover un gasto efectivo en educación. La planificación del presupuesto educativo también debería ser lo suficientemente flexible como para atender las nuevas prioridades y circunstancias imprevistas, así como para ofrecer incentivos para la eficiencia, por ejemplo, a través de la reglamentación transparente de los derechos de transferencia de los recursos no gastados a ejercicios posteriores.

El Capítulo 5, “Evaluación del uso del financiamiento educativo”, analiza cómo la evaluación y el monitoreo del financiamiento educativo puede servir para responsabilizar a los encargados de la toma de decisiones, hacer que el uso de los recursos sea transparente y garantizar que se utilicen los recursos disponibles en forma efectiva y equitativa. Las prácticas para evaluar el uso del financiamiento educativo incluyen la contabilidad, la elaboración de informes financieros, la administración y el control internos, las auditorías externas y la gestión del desempeño individual. La efectividad de estas actividades depende de datos confiables y la administración de información, así como de marcos de indicadores y sistemas de referencias adecuados. En lugar de concentrarse solamente en el cumplimiento, los sistemas deberían también desarrollar la capacidad para relacionar los insumos con los procesos y resultados educativos asociados y, a su vez, tener en cuenta las dificultades inherentes en la evaluación de la eficiencia y los resultados en el área de la educación. Las políticas y los programas deberían someterse a evaluaciones de impacto y los resultados deberían utilizarse para aportar información a los procesos estratégicos de planificación presupuestaria. Otra gran preocupación respecto a los sistemas de gobernanza cada vez más complejos es garantizar una rendición de cuentas y transparencia suficientes y equilibrar la rendición de cuentas con la confianza. En particular, a nivel local y del centro educativo, las medidas para aportar información sobre el uso del financiamiento deberían estar acompañadas de pasos para mitigar la carga administrativa que estas implican. Complementar la rendición de cuentas vertical generada a través de la elaboración de informes y la evaluación con modalidades horizontales y ascendentes de rendición de cuentas a través de la participación de las partes interesadas puede ser una estrategia exitosa para abordar este desafío. El capítulo también describe la necesidad de hacer transparentes las inequidades en el uso de los recursos y monitorear cómo estas afectan los resultados educativos de los alumnos más desfavorecidos.

---

**Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título:**

OECD (2017), “The funding of school education: Main findings and policy pointers”, in *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-4-en>

© 2018 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) de esta edición en español

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

### **La importancia de las políticas de financiamiento educativo**

Este estudio sobre las políticas de financiamiento educativo se llevó a cabo por una serie de motivos.

- Los mecanismos a través de los cuales se rige, distribuye y monitorea el financiamiento educativo juegan un papel fundamental para asegurar que los recursos se dirijan a las áreas en las que puedan tener mayor incidencia. Si bien importa el nivel general de financiamiento, las estrategias utilizadas para asignarlo y hacer coincidir los recursos con los alumnos son, al menos, igual de importantes.
- Como la mayoría del financiamiento proviene de presupuestos públicos, desarrollar mecanismos efectivos para asignarlo entre las distintas prioridades es una importante preocupación para los gobiernos. Los sistemas educativos cuentan con recursos limitados para perseguir sus objetivos y usar estos recursos eficientemente es una meta clave de todas sus actividades.
- La eficiencia en sí misma no es la principal preocupación de los sistemas educativos, pero se debe lograr junto con los objetivos de calidad y equidad que son medulares para la escolarización. Este informe se concentra en cuál es la mejor forma de diseñar las políticas de financiamiento educativo para que los recursos disponibles se dirijan a ayudar a lograr una educación de alta calidad y ofrecer oportunidades de aprendizaje equitativas para todos los alumnos.
- Como la eficiencia en la educación se ha considerado tradicionalmente desde una perspectiva económica, este estudio apunta a observar las cuestiones de la eficiencia desde una perspectiva más educativa. El documento analiza las políticas de financiamiento educativo teniendo en cuenta la complejidad de los procesos educativos, la diversidad de los objetivos educativos, el abanico de diferentes contextos de gobernanza en los sistemas educativos y la importancia de los acuerdos sociales e institucionales en el desarrollo de las políticas de financiamiento educativo adecuadas.

El informe se preparó como parte de un estudio más general de la OCDE sobre el uso efectivo de los recursos educativos que produjo la serie de publicaciones *Revisiones de los recursos educativos* de la OCDE. En la preparación de este informe participaron activamente 18 sistemas educativos (mencionados como los “países de la revisión de la OCDE”) a través de la recopilación de datos cualitativos, la preparación de informes país detallados o la participación en las revisiones de país dirigidas por la OCDE. Además, el análisis toma en cuenta los estudios más generales y revisiones de política y reúne las conclusiones a las que se arribó en la mayor cantidad posible de países de la OCDE y países socios.



---

## El gobierno del financiamiento educativo

La gobernanza del financiamiento educativo en los países de la revisión de la OCDE se caracteriza por una serie de complejas relaciones entre los diversos actores implicados en la recaudación y el gasto de fondos para la educación.

Si bien la mayoría del financiamiento parte del gobierno central, también existen otros actores que contribuyen cada vez más a pagar los servicios educativos. Los gobiernos subcentrales en general complementan el financiamiento central con sus propios ingresos, y el gasto privado en los centros educativos ha aumentado considerablemente durante los últimos años. El financiamiento internacional es un complemento importante de las fuentes nacionales de financiamiento educativo en una serie de países.

Como las fuentes de financiamiento se están volviendo más diversas, un conjunto cada vez más numeroso de actores del sistema educativo también está logrando incidir en las decisiones en materia de gasto. En muchos países los gobiernos subcentrales emergieron como importantes actores en la asignación y administración del financiamiento educativo, los centros educativos individuales están obteniendo mayor autonomía financiera y los proveedores de educación privada se están convirtiendo en importantes usuarios finales del gasto público. En sistemas educativos más centralizados, un conjunto de organismos a nivel central puede contribuir a la gestión y asignación de fondos para la educación.

**Recomendaciones de política:** Las tendencias hacia una gobernanza del financiamiento educativo de niveles y actores múltiples deben estar acompañadas por marcos institucionales y reglamentarios adecuados para optimizar el rol que cumple cada actor para asegurar una asignación de fondos efectiva y equitativa. Al diseñar estas condiciones de los marcos, los sistemas educativos deben tener en cuenta el importante rol que cumplen los actores involucrados, tales como los órganos de gobierno de los centros educativos, los docentes y las organizaciones profesionales de directores, las asociaciones de alumnos y padres, las organizaciones comunitarias y los funcionarios. Tres tendencias de gobernanza requieren particular atención: la descentralización financiera, la autonomía educativa respecto al financiamiento y el uso de fondos públicos por parte de los proveedores privados. A continuación se analizan las dificultades relacionadas y las recomendaciones de política de cada una de estas tendencias.

### ***Clarificando roles y responsabilidades en sistemas de financiamiento educativo descentralizado***

En los países de la OCDE los gobiernos subcentrales son responsables de distribuir la mayor parte del financiamiento público —casi el 60% de los fondos finales— entre los centros educativos. Por lo general, complementan el financiamiento central con sus propios ingresos mientras que, además, hacen de intermediarios en la redistribución de los fondos del gobierno central a los centros educativos. Si bien las motivaciones varían de un país a otro, la descentralización financiera suele ofrecer la posibilidad de que los gobiernos subcentrales adapten mejor el financiamiento educativo a las necesidades de las comunidades locales, aumente el potencial de innovación y adapte la gestión de los recursos a las condiciones locales. Pero lograr una distribución del gasto equitativa para los estudiantes en los sistemas de financiamiento descentralizados requiere de relaciones fiscales bien diseñadas, coordinación y creación de capacidades adecuadas entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuando los gobiernos subcentrales son responsables de financiar la educación escolar principalmente con sus propios ingresos, existe el riesgo de que las diferentes capacidades de gasto de las jurisdicciones más ricas y pobres exacerben la desigualdad de oportunidades para los alumnos de las diferentes partes de un país. En estos contextos, es probable que



---

las áreas con estudiantes más desfavorecidos tengan menos recursos disponibles para satisfacer las necesidades de los estudiantes.

Si bien las transferencias fiscales pueden ayudar a ofrecer niveles de ingresos suficientes e igualan la capacidad de gasto en las diferentes jurisdicciones, existe el riesgo de que confiar demasiado en dichas transferencias pueda generar ineficiencias, desconfianza y menor rendición de cuentas debido a la división entre las responsabilidades de financiamiento y gasto entre los diferentes niveles del sistema. Incluso cuando las autoridades subcentrales cuentan con el mismo nivel de ingresos, el gasto para estudiantes con necesidades similares puede variar entre jurisdicciones debido a diferencias entre las prioridades subcentrales y los mecanismos de asignación de fondos.

Si bien la descentralización fiscal ofrece a los gobiernos subcentrales el potencial para adaptar el financiamiento a las necesidades locales, también aumenta la complejidad de la gobernanza de la educación y los acuerdos de financiamiento. En un enfoque de varios niveles en el financiamiento, las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de administración deben estar bien alineadas para evitar ineficiencias debidas a la duplicación de funciones, la superposición de responsabilidades, la competencia entre diferentes niveles de gobierno o la falta de transparencia en los flujos de recursos. La descentralización fiscal también puede plantear retos de capacidad, especialmente en las pequeñas jurisdicciones que pueden tener personal y experiencia limitados para apoyar a los centros en la gestión estratégica de los fondos.

**Recomendaciones de política:** En los sistemas con financiamiento educativo descentralizado, las autoridades subcentrales deben contar tanto con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus alumnos como con la capacidad correspondiente para cumplir sus responsabilidades de financiamiento. Además, es clave asegurar una distribución de roles y responsabilidades clara en los diferentes niveles del gobierno y desarrollar líneas de rendición de cuentas bien definidas. La responsabilidad subcentral por el gasto debe estar debidamente alineada con la responsabilidad para recaudar los fondos. Confiar en la recaudación tributaria propia tiene una serie de ventajas en cuanto a la autonomía local, la rendición de cuentas y la capacidad para atender las preferencias locales. No obstante se debe complementar con sistemas de transferencia fiscal bien diseñados que proporcionen a las autoridades subcentrales los ingresos necesarios para poder ofrecer igualdad de oportunidades a sus alumnos y creación de capacidades para apoyar una administración efectiva de la educación local. Desarrollar un enfoque integral de todo el sistema con respecto al financiamiento educativo, que ponga en consonancia los roles y equilibre las tensiones, debería implicar una reflexión tanto sobre las estructuras de la gobernanza (por ejemplo, la cantidad más eficiente de niveles de gobernanza que participan en el financiamiento educativo) como sobre los procesos de gobernanza (por ejemplo, la participación de las partes interesadas, un diálogo abierto y el uso de las pruebas e investigaciones).

### ***Apoyo a los centros con sus responsabilidades presupuestales***

Desde la década de 1980 muchos sistemas educativos han otorgado a los profesionales de los centros una mayor responsabilidad en materia presupuestaria. La experiencia en algunos de los países examinados por la OCDE indica que la ausencia de autonomía a nivel de centro en materia de recursos puede limitar el margen de maniobra de los centros para desarrollar y configurar sus propios perfiles y puede crear ineficiencias en la gestión de los recursos. La autonomía de los centros educativos respecto a la generación de ingresos y el uso de los fondos les otorga flexibilidad para complementar y usar los recursos asignados para cumplir necesidades específicas. Pero también debe ir acompañada de una adecuada transparencia, capacidad y apoyo al liderazgo, y mecanismos para evitar el aumento de las desigualdades.

---

Si bien la autonomía de los centros educativos para la generación de fondos puede ayudar a promover los esfuerzos locales para complementar sus ingresos, existen preocupaciones respecto a las inequidades que esto produce. Los centros educativos de los contextos socioeconómicos más críticos serán menos capaces de complementar su presupuesto con los aportes de los padres o de otras fuentes locales. En algunos países el monitoreo insuficiente de los ingresos de los centros conduce a la falta de transparencia en cuanto a los niveles reales de recursos que tienen. Esto dificulta el logro de niveles de recursos equitativos a través de los mecanismos de financiamiento de los centros.

Las responsabilidades de gestión presupuestal ofrecen un potencial para una gestión más estratégica a nivel de centro, pero el uso efectivo de los fondos requiere un buen funcionamiento del liderazgo escolar y de las estructuras de gestión. La autonomía de los centros educativos para tomar decisiones sobre su financiamiento puede exacerbar las inequidades entre ellos, ya que el uso efectivo de los fondos a nivel de los centros requiere de un equipo de dirección y estructuras de administración que funcionen bien. La experiencia en los países examinados por la OCDE indica que delegar las responsabilidades presupuestales en los centros puede crear tensiones entre el liderazgo pedagógico y administrativo de estos. Si bien permite hacer coincidir las opciones de gastos con las necesidades pedagógicas, también puede implicar una importante carga administrativa, de gestión y contable sobre los directores, lo que reduce el tiempo que pueden destinar a la dirección pedagógica.

**Recomendaciones de política:** El efecto de la autonomía financiera depende de la capacidad de los centros educativos para utilizar esta autonomía de forma constructiva y, por tanto, requiere del fortalecimiento de su dirección y las estructuras de administración, así como de apoyo a los directores para las tareas técnicas de administración de recursos, a fin de que se puedan concentrar en el liderazgo estratégico. Asimismo, los centros educativos autónomos deben estar integrados a marcos institucionales adecuados para poder evitar que una mayor autonomía produzca un aumento de las inequidades en ellos. Cuando la autonomía, la evaluación, la rendición de cuentas y el apoyo de los centros educativos se combinan de forma inteligente, existen más posibilidades de lograr un impacto positivo en la enseñanza y el aprendizaje. Las consideraciones sobre la autonomía financiera de los centros educativos deberían también estar acompañadas del análisis de su tamaño y forma de agrupamiento. Proporcionar las estructuras y el apoyo para facilitar el agrupamiento de los centros educativos y compartir los recursos puede ayudar a lograr economías de escala y un uso más efectivo de los fondos.

### ***Desarrollo de un marco regulatorio para el financiamiento público de los centros de educación privados***

En las últimas tres décadas, el financiamiento público de las escuelas privadas se ha vuelto más común en los países de la OCDE. En general, se combina con sistemas en que los padres pueden elegir el centro, que pretenden fomentar una mayor diversidad y calidad de la oferta educativa. No obstante, se debe tener en cuenta una serie de riesgos en materia de equidad.

En algunos países las escuelas privadas financiadas con fondos públicos no solo tienen una mayor libertad pedagógica que las escuelas públicas, sino también una mayor autonomía en las políticas de admisión y matrícula. Sin embargo, si se permite que seleccionen a los alumnos en función de su desempeño se plantea el riesgo de filtrar y quedarse con los mejores estudiantes del sector público, en particular si a sus contrapartes públicas se les exige funcionar con una matrícula abierta o utilizar solo criterios no académicos para seleccionar a sus alumnos. Además, si los centros educativos privados financiados con fondos públicos pueden exigir aportes económicos de los padres además de los fondos públicos que reciben, esto implica el riesgo de aumentar la segregación socioeconómica,

---

ya que los estudiantes de contextos socioeconómicos más favorecidos tienen más opciones para inscribirse en los centros privados.

Esto puede conducir a una situación en la que los alumnos con mayores habilidades y más favorecidos socioeconómicamente optan por salir del sistema de educación pública. En tales contextos, los menores “efectos de pares” y las mayores necesidades de recursos de los estudiantes desfavorecidos probablemente hagan que sea aún más difícil para los centros públicos retener tanto a los alumnos como a los fondos. Incluso cuando los centros privados no pueden seleccionar a sus estudiantes o aumentar las tarifas, las investigaciones indican que las familias de contextos desfavorecidos son menos propensas a aprovechar la elección escolar y con menor frecuencia consideran el criterio de calidad académica para decidir en qué centro educativo inscribirse.

**Recomendaciones de política:** Para contrarrestar los efectos adversos en la equidad en relación con el financiamiento público de los centros educativos privados, los sistemas educativos deben exigir a todos los centros financiados con fondos públicos que cumplan la misma normativa con respecto a la enseñanza y las políticas de admisión, y garanticen que se controle efectivamente el cumplimiento de la normativa. Los procedimientos de admisión para los centros con exceso de demanda deberían ser homogéneos y transparentes. También es importante garantizar la transparencia y rendición de cuentas en cuanto al uso del financiamiento público por parte de los proveedores privados, y ofrecer a las familias un acceso suficiente a la información y apoyo para que puedan tomar decisiones informadas para sus hijos.

## Distribución del financiamiento educativo

Los sistemas educativos deben tener en cuenta una serie de preguntas de guía para diseñar el modelo de financiamiento que mejor se ajuste a la estructura de la gobernanza establecida. Las preguntas incluyen las siguientes:

- *¿Quién es responsable de la asignación final del financiamiento de los centros educativos?*

En muchos sistemas existe una combinación compleja de responsabilidades para la asignación del financiamiento de los centros educativos. No obstante, el equilibrio de estas responsabilidades no está grabado a fuego y se puede modificar a través de la introducción de nuevos mecanismos de asignación de los fondos, como ha sido el caso de varios países de la OCDE.

- *¿A qué categorías de recursos se aplica?*

Existen diferentes autoridades que pueden ser responsables de los gastos corrientes (personal, costos operativos), los gastos de capital (infraestructura) o una mezcla de lo anterior. Debe quedar claro qué autoridad es responsable de asignar qué categoría. El tipo de mecanismo de asignación más adecuado dependerá de la categoría de recursos en cuestión.

- *¿Qué condiciones (si las hubiera) deben establecerse para la asignación del financiamiento?*

A pesar de que sea la autoridad subcentral la responsable de la asignación definitiva a los centros educativos, las autoridades centrales pueden especificar para qué fin se debería gastar el dinero. Igualmente, las autoridades subcentrales pueden establecer diferentes condiciones al asignar los fondos definitivos a los centros educativos individuales. Las diferentes restricciones asociadas con los fondos transferidos son un indicador del margen que se les otorga a las autoridades subcentrales y a los centros en un sistema.

- *¿Qué cantidad del financiamiento se distribuirá a través del principal mecanismo de asignación y qué cantidad a través de otros mecanismos (por ejemplo, fondos focalizados)?*

Existe un argumento que sostiene que si se incluye una partida mayor en el mecanismo principal de asignación se mejora la eficiencia. A su vez, se argumenta a favor de retener una proporción del financiamiento a nivel central, por ejemplo para los gastos de emergencia o las áreas prioritarias, cuando se determine que los centros no pueden ofrecer un servicio adecuado.

- *¿Qué fundamentos se utilizarán para fijar la cantidad de recursos asignada a los centros educativos?*

En general, entre los países de la revisión de la OCDE existen cuatro fundamentos principales para determinar el financiamiento. Estos tipos de mecanismos de asignación de fondos principales se describen en el Cuadro 1.

#### Cuadro 1. **¿Cómo se determinan las cantidades que se asignan a los centros educativos?**

La **discreción administrativa** se basa en una evaluación individual de los recursos que necesita cada centro y los **costos incrementales** tienen en cuenta el gasto histórico para calcular la asignación para el siguiente año. Con frecuencia, estos dos enfoques se combinan y, generalmente, se utilizan en los sistemas centralizados.

Las **licitaciones y negociaciones** implican que los centros respondan a competencias abiertas para obtener financiamientos adicionales que se ofrecen a través de un programa particular o aboguen por recursos adicionales. Los métodos que se basan en las necesidades de un centro educativo dado (discreción administrativa o licitaciones y negociaciones) son más directos que los que se basan en indicadores, pero cuando se asignan recursos a una gran cantidad de centros es difícil estar al tanto de las necesidades específicas, y los sistemas, en general, confían más en los indicadores.

Las **fórmulas de financiamiento** implican el uso de criterios objetivos con una norma aplicada en forma universal para establecer la cantidad de recursos a la que tendrá derecho cada centro. Mientras que la discreción administrativa juega un importante rol en la asignación del financiamiento en muchos países, el uso de las fórmulas se ajusta bien a la distribución del gasto corriente y se ha incorporado a muchos países.

**Recomendaciones de política:** Un principio general para una distribución más efectiva del financiamiento consiste en asegurar que los fondos se asignen de un modo transparente y predecible. Garantizar un sistema estable y conocido a nivel público para asignar el financiamiento público permite a los centros educativos planificar su desarrollo para los años venideros. Esto requiere de estabilidad en los principios y detalles técnicos del sistema de distribución. También es clave administrar la efectiva implementación de nuevos mecanismos de financiamiento. Cuando se toma una decisión para introducir un nuevo mecanismo de asignación, contar con un diseño excelente no es suficiente. Es importante tener un valor estimado realista de los costos de implementación, consultar y lograr la participación de los grupos claves del sistema y administrar efectivamente la economía política de la reforma del financiamiento. Además, realizar consultas con las partes interesadas adecuadas es importante para mejorar la neutralidad percibida del sistema de asignación y puede ayudar a garantizar que los mecanismos de financiamiento atiendan las dificultades que no se previeron. La revisión de la OCDE también destacó la importancia de llevar a cabo revisiones periódicas de los mecanismos de asignación de recursos para asegurar que sigan funcionando en óptimas condiciones.

---

## ***Provisión de financiamiento equitativo para los centros educativos***

Un tema clave en el diseño de mecanismos de asignación del financiamiento es garantizar que sea equitativo a los centros que más necesiten recursos adicionales. Se deben tener en cuenta las siguientes dificultades y *trade-off* al elegir el mecanismo de asignación para lograr un financiamiento equitativo.

Existen dos enfoques generales para diseñar mecanismos para asignar el financiamiento que reconocen diferentes necesidades entre los centros educativos: la inclusión de recursos adicionales en los mecanismos principales de asignación a los centros (por ejemplo, incluyendo ponderaciones en la fórmula de financiamiento para asignar sistemáticamente recursos adicionales a determinadas categorías) o la provisión de financiamiento focalizado dirigido en una o diferentes partidas externas al mecanismo principal de asignación. En general, muchos sistemas incluyen una mezcla de estos mecanismos.

Los programas focalizados ofrecerán financiamiento específico para determinados propósitos y, por lo tanto, garantizan que atenderán las prioridades que surjan y las necesidades identificadas de los grupos particulares. No obstante, algunos países multiplicaron los programas dirigidos con el tiempo y produjeron superposiciones, exceso de burocracia y falta de sostenibilidad a largo plazo para los centros educativos. Muchos países ofrecen recursos adicionales en especie: generalmente horas o cargos docentes adicionales. Otra forma de asignación en especie consiste en ofrecer oportunidades de desarrollo profesional para el personal.

Otros países dan más poder de decisión a nivel de los centros educativos respecto a cómo usar el financiamiento. Esto da a los profesionales de la escuela mayor flexibilidad en la asignación de recursos para afrontar los desafíos locales particulares. En un contexto donde los centros tienen un gran poder de decisión sobre el uso del financiamiento dirigido a promover la equidad, contar con una rendición de cuentas fuerte a nivel de estos, que incluya la verificación de las autoridades del centro sobre la provisión educativa para las diferentes necesidades de los alumnos y su impacto en el aprendizaje juega un papel fundamental. Los mecanismos de financiamiento deberán administrar la tensión entre la flexibilidad para usar los fondos en función de los juicios locales y la rendición de cuentas para mantener la confianza pública de que se están utilizando para el fin para el que fueron asignados. La definición de las responsabilidades debe estar bien diseñada para evitar la carga administrativa, de reporte y otros posibles efectos adversos sobre el centro.

Los sistemas varían en cuanto a que apuntan a un financiamiento adicional para determinadas áreas geográficas o para la población real de cada centro educativo. Si bien asignar los recursos a la población real permite llegar mejor a todo el grupo objetivo, estos enfoques no tienen en cuenta las dificultades adicionales creadas por una gran concentración de desventajas en un área particular. El financiamiento en función del área apunta a abordar los efectos negativos adicionales que produce la desventaja socioeconómica cuando se concentra en un área particular. No obstante, estos enfoques plantean el riesgo de dejar afuera a una proporción de la población desfavorecida de un sistema e incluir a muchas personas que no se encuentran en situación de desventaja. También existen pruebas de que el rótulo de “área objetivo” puede estigmatizar y motivar la huida de las familias de clase media de estas áreas.

Otra gran dificultad de ofrecer financiamiento para la equidad yace en estimar los distintos costos implicados en la provisión de una educación adecuada para grupos de alumnos con diferentes necesidades educativas. Mejorar la distribución financiera entre los estudiantes y centros educativos requiere de un análisis regular y detallado de la suficiencia de los recursos y sus efectos en la calidad de la enseñanza, la eficiencia de los centros educativos y la equidad de las oportunidades educativas. Las evaluaciones de los costos reales se



---

deben basar en las pruebas de las auditorías regulares y en investigaciones académicas. Los análisis integrales y concluyentes y las pruebas empíricas sobre las diferencias exactas de los costos fortalecen los fundamentos de las decisiones sobre las políticas para revisar o ajustar los parámetros incluidos en los mecanismos de financiamiento.

**Recomendaciones de política:** Aparte de cierto nivel de inversión, lo que más importa es cómo se asigna el financiamiento a los centros y alumnos con más necesidad de recursos adicionales. La revisión de la OCDE destacó la importancia de que exista un equilibrio entre el financiamiento dirigido y el regular para poder ayudar con más eficiencia a lograr la equidad en el sistema educativo. Si bien el uso de programas focalizados permite un mejor manejo y monitoreo del uso de los recursos públicos con el fin de lograr la equidad a nivel de los centros educativos, existen riesgos de que una multiplicación de programas dirigidos produzca una recentralización fragmentada, falta de coordinación entre los diferentes programas, ineficiencias debidas a las restricciones impuestas sobre los centros y un aumento de los costos administrativos. Por lo tanto, existen argumentos para reducir los costos de transacción limitando la cantidad de diferentes programas focalizados e incluyendo ajustes para lograr la equidad dentro de la mayor parte de la asignación de fondos a través de una fórmula. Esto puede simplificar el sistema de financiamiento en general, a pesar de que debe ir acompañado de una rendición de cuentas adecuada sobre el uso de los fondos para lograr la equidad en beneficio de determinados grupos objetivo. Se deben reunir pruebas confiables sobre la suficiencia del financiamiento en general y sobre elementos específicos a los que los mecanismos de financiamiento pretenden abordar, por ejemplo, problemas de equidad en relación con desventajas socioeconómicas, preocupaciones por una distribución de los recursos más equitativa en las zonas rurales y la educación de alumnos con necesidades educativas especiales.

### ***Elección de indicadores para diseñar los mecanismos de asignación del financiamiento***

Al diseñar los mecanismos de asignación del financiamiento, los sistemas deben prestar atención a los requisitos de los datos y la elección de los indicadores. Para todos los indicadores en general existe un *trade-off* entre la simplicidad y la transparencia, por un lado, y la precisión e imparcialidad, por otro. Los indicadores relativamente simples es posible que no contemplen algunas partes de la población objetivo. Para lograr apuntar en forma más precisa a los contextos locales se deben crear indicadores más complicados, a pesar de que un mayor grado de complejidad los hace menos transparentes y comprensibles para el público en general. En muchos países existe un debate permanente en torno a cuántos indicadores de necesidades se pueden incluir en los mecanismos de asignación de financiación. También existen ejemplos en los que el uso de indicadores más simples no produjo grandes diferencias en los niveles de recursos de los centros.

La disponibilidad y calidad de los datos es una cuestión clave a la hora de compilar indicadores. En general, en las mediciones que se realizan por área pueden emplearse datos menos actualizados o basados en muestras, con lo que se limita la precisión para enfocarse en áreas objetivo más pequeñas. Durante los últimos años, muchos países de la OCDE implementaron sistemas electrónicos de información para los centros educativos que ofrecen una enormidad de datos para los indicadores y permiten dirigir los recursos en forma más precisa. No obstante, pueden plantearse preocupaciones respecto a la confiabilidad de los reportes de los centros cuando existe el incentivo de inflar o desinflar los números para beneficiarse de recursos adicionales. Por ejemplo, cuando el financiamiento está directamente vinculado a la identificación de alumnos de contextos desfavorables o que tienen necesidades educativas especiales, esto puede llevar a un excesivo rotulado que los estigmatiza y puede generar un aumento de costos. Un problema adicional es la clasificación errónea y la falta de datos de los centros educativos o alumnos.

---

**Recomendaciones de política:** La revisión de la OCDE reveló que los países utilizan una amplia gama de indicadores diferentes para distribuir el financiamiento entre los centros educativos. Hay evidencia de un refinamiento considerable de los indicadores que se utilizaron los últimos años y un consenso político para usar índices que incluyen varios indicadores con el fin de dirigirlos mejor a los sectores socioeconómicos desfavorecidos. Si bien en algunos sistemas se criticó el uso de datos de censos por estar desactualizados, estos tienen la ventaja de que los centros educativos no los pueden manipular y, por tanto, les da mayor integridad para la asignación de fondos. Utilizar los datos de censos para representar las características individuales de los alumnos sería menos preciso a la hora de focalizarse en estudiantes particulares, pero se pueden utilizar las investigaciones nacionales acreditadas para elegir el mejor indicador *proxy* o combinación de ellos. Esto, además, tiene la ventaja de reducir la carga de la rendición de cuentas para los centros. Para buscar un buen equilibrio entre los indicadores basados en los censos y los basados en los reportes de los centros educativos, una opción es utilizar el financiamiento dirigido a los alumnos con necesidades educativas especiales más graves, y complementar con un método de financiamiento basado en los censos para los alumnos con necesidades educativas especiales más leves o necesidades que se relacionan con desventajas socioeconómicas.

### ***Diseño de fórmulas de financiamiento para el gasto corriente***

El uso de las fórmulas de financiamiento se adapta bien a la distribución de los gastos corrientes y muchos países lo han introducido. Existen tres funciones generales a las que pueden contribuir las fórmulas de financiamiento. Primero, una de las funciones más importantes de una fórmula de financiamiento es promover la equidad garantizando que se asignen niveles similares de recursos a tipos similares de prestación (equidad horizontal) y que se puedan agregar montos diferenciados a la asignación básica, según el grado que se haya evaluado de necesidades educativas (equidad vertical). Segundo, las fórmulas de financiamiento pueden tener una función directiva que apunte a promover determinadas conductas en los receptores de los recursos o promover determinadas políticas (por ejemplo, se puede agregar un monto adicional a la asignación básica para ayudar a los centros educativos con menor nivel de inscripciones). Tercero, algunos países usan las fórmulas de financiamiento para introducir regulaciones al mercado o apoyar políticas más amplias de elección de centros (ver más arriba). Cuanto mayor sea la proporción de financiamiento que se asigna simplemente por alumno, más se enfatizará en esta función. Si bien los países harán hincapié en estas tres funciones en diferentes grados, un gran beneficio de una fórmula de financiamiento es la transparencia que ofrece. La presentación de criterios claros que se puedan someter a escrutinio y negociación puede ayudar a estimular el debate público y construir la aceptación general de las principales partes interesadas de la fórmula como método imparcial para el financiamiento de los centros.

Dentro de una fórmula de financiamiento, los coeficientes deben reflejar en forma adecuada los diferentes costos por cada alumno. Esto requiere de la introducción de diversos componentes de ajuste. Se debe llegar a un equilibrio entre una fórmula simple, que podría no captar las necesidades de los centros educativos con precisión, y una fórmula sofisticada, que podría ser difícil de comprender y discutir. Como guía para diseñar fórmulas para satisfacer mejor las diferentes necesidades, las investigaciones identificaron cuatro componentes principales: (1) una asignación básica por alumno o por clase que se diferencia según el año educativo o etapa de escolarización; (2) una asignación para perfiles educativos o programas del currículo específicos, tales como los programas que se concentran en las artes, los deportes, los diversos campos vocacionales o las necesidades educativas especiales; (3) una asignación para los alumnos con necesidades educativas complementarias que se ajuste a las características de los diferentes alumnos o los elementos que los posicionan en desventaja; y (4) una asignación para necesidades



---

específicas que estén relacionadas con el lugar y la ubicación de los centros educativos, que se ajuste a las diferencias estructurales en los costos operativos tales como las zonas rurales, donde las clases están conformadas por menos alumnos.

En los países donde las autoridades locales tienen la responsabilidad de asignar el financiamiento existe una excelente oportunidad de aprendizaje para el sistema. Si bien las autoridades centrales no pueden incidir directamente en la asignación del financiamiento, se puede prestar más atención a mejorar la eficiencia en los diferentes enfoques utilizados en el país. Habrá muchas fórmulas de financiamiento diferentes elaboradas a nivel regional o local para distribuir los recursos a los centros educativos. Muchas de estas compartirán el objetivo de ofrecer una asignación más equitativa. Existe, por lo tanto, mucho potencial para que las autoridades locales intercambien conocimientos respecto a un diseño efectivo de las fórmulas de financiamiento. Algunas autoridades de mayor envergadura con más capacidad pueden haber desarrollado fórmulas con conocimientos técnicos externos. Compartir el conocimiento entre las autoridades puede ayudar a evitar la duplicación de esfuerzos. A nivel central, existe la posibilidad de identificar y promover las mejores prácticas en la asignación del financiamiento.

**Recomendaciones de política:** Las fórmulas de financiamiento se utilizan generalmente para distribuir el gasto corriente entre los centros educativos. La introducción de una fórmula puede ayudar a proporcionar un marco claro para debatir sobre la suficiente y correcta asignación de los fondos. Se pueden discutir diferentes parámetros dentro de la fórmula que pueden ayudar a que las partes interesadas expresen su posición claramente y realicen acuerdos que se puedan monitorear. Una fórmula de financiamiento bien diseñada puede ofrecer un método eficiente, equitativo, estable y transparente de distribución del financiamiento para los gastos corrientes de los centros educativos. Sin embargo, las fórmulas inadecuadas pueden exacerbar las inequidades y también las ineficiencias. Si bien no existe una única mejor práctica en materia de fórmulas de financiamiento, existe una serie de principios guía que pueden ayudar a diseñar fórmulas efectivas. Los principios incluyen ponerlas en consonancia con las prioridades del sistema educativo y establecer criterios de evaluación acordes, reflejar en forma adecuada los diferentes costos por alumno que implica la provisión de educación, promover la disciplina presupuestaria y garantizar la revisión periódica de las fórmulas para evaluar las necesidades de ajustes.

## **Planificación del uso del financiamiento educativo**

El proceso que conduce a la formulación e implementación de los planes de financiamiento es una etapa clave del ciclo presupuestario. Esta instancia ofrece una oportunidad para reflexionar sobre el gasto anterior y las necesidades de recursos en el futuro a efectos de desarrollar presupuestos sostenibles a nivel financiero que promuevan la provisión de educación de alta calidad y abordar efectivamente las prioridades de las políticas.

### ***Vinculando la planificación presupuestaria con los objetivos educativos***

A medida que evolucionan los objetivos de las políticas, los países necesitan adaptar sus planes presupuestarios para apoyar mejor estos objetivos. Desarrollar los vínculos entre el marco presupuestario y el estratégico puede contribuir a que los gobiernos tengan una imagen clara de dónde se gastan los fondos públicos, facilitar su asignación según las prioridades de las políticas y hacer que sea más fácil realizar un seguimiento del gasto en comparación con el logro de los objetivos de las políticas.

No obstante, este proceso no es siempre directo. La efectiva planificación de las estrategias de financiamiento educativo y las iniciativas de reforma también requieren de la movilización sistemática de los conocimientos generados a través de actividades de investigación, evaluación, monitoreo y auditoría. Los resultados de la evaluación se

---

pueden utilizar para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo presupuestario y servir como base para el análisis profesional entre los actores involucrados con respecto a las iniciativas de reforma en el futuro. No obstante, muchos países carecen de mecanismos efectivos para integrar en forma estratégica los datos y las investigaciones sobre educación en el proceso de planificación de los recursos basado en evidencias.

**Recomendaciones de política:** Alinear las estrategias de financiamiento con los objetivos de las políticas es fundamental para garantizar que el financiamiento de los centros educativos se utilice efectivamente para promover mejoras y reformas educativas. Crear un entendimiento compartido de la visión estratégica de un país respecto a la mejora educativa entre los actores involucrados y las autoridades de los distintos niveles puede aumentar la coherencia de las actividades de planificación presupuestaria en el sistema educativo. Asimismo, las pruebas sobre la efectividad de las decisiones pasadas en materia de gasto deberían usarse para aportar información a los debates entre los actores interesados y ayudar a las autoridades responsables a tomar decisiones informadas durante el proceso de preparación del presupuesto. Para aportar información en forma efectiva a la planificación presupuestaria basada en evidencias, los datos generados a través de las actividades de evaluación deberían concentrarse en evaluar el impacto de los programas y políticas, idealmente relacionándolo con los objetivos establecidos previamente y la información sobre el gasto. Los sistemas de educación deberían también promover la creación de foros que estimulen la cooperación entre los investigadores, los actores involucrados, los encargados de elaborar las políticas y las instituciones generadoras de conocimiento, para consolidar las evidencias y facilitar su integración en los procesos presupuestarios.

### ***Encontrar un equilibrio entre la predictibilidad y la flexibilidad en la planificación presupuestaria***

El razonamiento estratégico y la planificación a largo plazo son fundamentales para la exitosa gobernanza de los sistemas educativos complejos. Los pronósticos y proyecciones de las necesidades de recursos futuros pueden ser empleados durante las distintas etapas del proceso de presupuestación para garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo del sistema educativo y desarrollar vías de implementación claras para las reformas educativas. Pronosticar las necesidades de recursos en el sector de la educación implica anticipar los avances en la demanda de servicios en los diferentes niveles y sectores de la educación, así como sus implicancias en las necesidades de recursos humanos, pedagógicos, físicos y financieros. A nivel central, los datos de referencia sobre los cambios demográficos en la población en edad escolar y la información sobre las asignaciones presupuestarias anteriores se pueden combinar con parámetros adicionales de diferente complejidad, por ejemplo, las tasas de inscripción proyectadas y los flujos de alumnos, las modalidades diferentes de utilización de los recursos y los indicadores macroeconómicos o presupuestarios.

Durante las últimas décadas, cada vez más países de la OCDE adoptaron marcos de gastos a mediano plazo para llevar a cabo el proceso presupuestario con una perspectiva de múltiples años. Dichos marcos pueden ayudar a asegurar que las propuestas de las políticas y los programas estén respaldados por un presupuesto a mediano plazo y que los costos en las diferentes etapas de su implementación estén debidamente representados. A su vez, la naturaleza del cronograma de preparación del presupuesto con frecuencia es tal que las necesidades de recursos educativos, en particular a nivel local, se conocen solo en forma limitada en el momento en que los presupuestos deben aprobarse. Por tanto, un enfoque para la planificación educativa de todo el sistema debe conciliar la importancia de los marcos presupuestarios de más largo plazo y la predictibilidad que se enfrenta con un grado de flexibilidad suficiente para atender las circunstancias imprevistas a corto plazo.

---

Como los presupuestos generalmente se adjudican para un ejercicio fiscal dado, las normas de transferencias de un ejercicio a otro regulan el grado en que los actores, a diferentes niveles del sistema educativo, pueden usar los recursos financieros que no se gastaron luego del período. Prohibir a los proveedores que conserven los ahorros entre los ejercicios presupuestarios puede producir patrones de gasto ineficientes hacia el final del ejercicio fiscal, e imponer restricciones rígidas sobre las prácticas de transferencias de un ejercicio a otro puede agregar otras fuentes de ineficiencia, tales como fallas en los procedimientos nacionales de planificación. Por otro lado, otorgar derechos de transferencia sin limitaciones puede producir que los centros educativos acumulen demasiados excedentes. Esto puede causar fluctuaciones en el gasto y la asignación de recursos a cohortes de alumnos para los que no estaban previstos originalmente.

**Recomendaciones de política:** Adoptar un proceso de presupuestación de varios años puede proporcionar a los actores del sistema educativo los medios para planificar estratégicamente sus operaciones y tomar en cuenta las posibles opciones alternativas de gasto, así como sus implicancias para los gastos a más largo plazo. La elaboración de presupuestos multianuales debería guiarse por mecanismos de pronóstico de alta calidad para crear las condiciones necesarias para comprometerse con asignaciones a más largo plazo. A su vez, introducir el nivel apropiado de flexibilidad al proceso de presupuestación mejorará la capacidad de respuesta a circunstancias imprevistas y promoverá decisiones sobre los gastos más eficientes a nivel subcentral. Asimismo, debería dársele a los centros educativos y a las autoridades locales alguna oportunidad para trasladar las asignaciones no utilizadas de un ejercicio presupuestario a otro. Esto puede desalentar que se realicen gastos ineficientes hacia el final del ciclo presupuestario y proporcionar a los centros educativos y las autoridades locales incentivos para movilizar los ingresos adicionales o mejorar la eficiencia de sus operaciones, si bien la normativa correspondiente debería evitar que se acumulen demasiados excedentes.

## **Evaluación del uso del financiamiento educativo**

La evaluación ofrece información sobre qué aporta realmente un presupuesto planificado más allá de las intenciones para el uso de los recursos que se expresa en la asignación presupuestaria. Un enfoque sobre la evaluación del financiamiento que establezca aportes en relación con los procesos y resultados de un sistema educativo proporcionará información útil para mejorar la toma de decisiones y utilizar los recursos en forma más efectiva. No obstante, evaluar la efectividad del uso de los recursos es difícil debido a la naturaleza compleja de la educación. Algunos países no cuentan con ninguna medida nacional estandarizada de los resultados de los alumnos o disponen de medidas solo para determinadas etapas de la educación o en áreas determinadas. Además, si bien los objetivos de la educación a nivel nacional en general son integrales y amplios, los sistemas de evaluación están más limitados en cuanto a la información que pueden ofrecer. Asimismo, como las inversiones demoran en lograr un efecto y existen muchos otros factores que también determinan los resultados, es difícil arribar a conclusiones incluso cuando los costos y los resultados se pueden evaluar en forma realista.

El importante rol que juegan en muchos sistemas los actores a nivel subcentral y los centros educativos en el uso de los fondos de la educación introduce nuevas complejidades para evaluar este uso. Puede haber desacuerdos entre los actores sobre los objetivos, las metas y los indicadores que se utilizarán en la evaluación del financiamiento educativo, así como otras dificultades de coordinación en relación con la elaboración oportuna de informes y el intercambio de información. Los diversos enfoques en materia de evaluación de centros en los países examinados por la OCDE tienen en cuenta el uso del financiamiento escolar en diferentes grados, y no siempre se establecen las relaciones entre el uso de los recursos y el logro de los objetivos estratégicos de los centros. En algunos contextos la evaluación

---

de las cuestiones presupuestales podría verse limitada al monitoreo del cumplimiento en lugar de concentrarse en el uso efectivo del financiamiento para lograr mejoras.

**Recomendaciones de política:** Un enfoque respecto a la evaluación del sistema educativo que implique un análisis de los datos financieros y los educativos, y que apunte a identificar las inversiones efectivas, puede ayudar a mejorar el uso futuro del financiamiento público en el sector educativo. Para mejorar la base de información, las políticas de evaluación del sistema deberían procurar: desarrollar marcos de indicadores para el mapeo sistemático de la información disponible en comparación con los objetivos del sistema educativo, elaborar estrategias nacionales para monitorear los estándares de aprendizaje de los estudiantes y recopilar información cualitativa sobre el sistema educativo. Resulta importante también integrar las bases de datos y sistemas de información existentes que, con frecuencia, se dividen entre los diferentes niveles de gobernanza y las diferentes instituciones. En contextos en que los centros tienen autonomía, se debería tener en cuenta cómo utilizan sus fondos para promover los objetivos generales del sistema educativo, cómo implementan sus planes de desarrollo y, en última instancia, cómo mejoran la docencia y el aprendizaje de todos los alumnos en función de una visión común de un buen centro educativo. La evaluación del centro debería reunir tanto los aspectos pedagógicos como financieros de su funcionamiento, y revisar cómo el uso de los recursos afecta el logro de los objetivos estratégicos y la calidad de la docencia y el aprendizaje. Esto exige la creación de la capacidad de evaluación de los evaluadores externos, los directores y las autoridades de los centros de forma que puedan recopilar y utilizar los datos y la información para mejorar.

### ***Evaluación de la equidad de los resultados del financiamiento educativo***

La mayoría de los países invierte recursos considerables para mejorar las oportunidades y los resultados educativos de los grupos de alumnos que están en riesgo de no lograr un buen desempeño. No obstante, este compromiso financiero no siempre coincide con una estrategia para monitorear los progresos y los resultados de estos grupos. Monitorear la equidad puede aportar información a efectos de tomar decisiones sobre el uso de los recursos para abordar las inequidades, ayudar a dirigir la ayuda financiera en forma más efectiva y lograr que en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos en todo el sistema en general se tengan más en cuenta los aspectos relacionados con la equidad, lo que incluye el nivel de las autoridades subcentrales y los centros educativos.

Monitorear el impacto del financiamiento escolar en los grupos prioritarios es particularmente importante en los sistemas de gobernanza compleja, donde los recursos destinados a los grupos desfavorecidos se canalizan a través de varias autoridades o proveedores. La autonomía local o de los centros educativos en cuanto a las decisiones sobre el gasto puede ir en contra de las estrategias de financiamiento de la equidad del gobierno central a nivel local o de los centros, si se orienta hacia otros grupos de alumnos o se asigna a fines que tienen pocos efectos en los grupos objetivo. Por lo tanto, es fundamental garantizar la transparencia respecto a la distribución y el uso del financiamiento y los resultados efectivos del gasto (el costo real de educar a un alumno comparado con el financiamiento planificado por alumno) dentro de los centros educativos. A su vez, es importante notar que existe una tensión entre los beneficios de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local y la carga administrativa que puede acarrear.

**Recomendaciones de política:** Muchos países demuestran un considerable compromiso financiero para apoyar a los alumnos en riesgo de no lograr un buen desempeño, y esta concentración de insumos adicionales se debe acompañar con el monitoreo de los resultados de los diferentes grupos de alumnos. Esto ayudaría a determinar el grado en que el sistema educativo satisface sus necesidades. Los países deberían establecer objetivos de equidad claros para el sistema y elaborar los indicadores correspondientes

---

para monitorear su logro. Esto debería implicar la recopilación y el análisis de datos sobre las características demográficas de los centros y los alumnos, y el aprendizaje y otros resultados de los estudiantes desfavorecidos. Deberían analizarse los resultados con respecto a grupos de alumnos específicos y los datos claves sobre el desempeño deberían estar lo suficientemente desglosados con respecto a los grupos de estudiantes como para facilitar el análisis de las dificultades que enfrentan. Datos desagregados también pueden ayudar a facilitar el “aprendizaje de pares” entre centros con una matrícula de alumnos similar y con dificultades similares. Cuando se implementan varios programas para mejorar la equidad que atienden objetivos similares es importante evitar las ineficiencias a través del monitoreo regular, el intercambio de los datos relevantes, la coordinación y la posible consolidación de los programas.

### ***Promoción de la transparencia en el uso del financiamiento educativo***

Evaluar el uso del financiamiento educativo ofrece una perspectiva más amplia de la experiencia educativa que se está ofreciendo realmente a los alumnos en relación con lo que se planificó. En la práctica, raramente los presupuestos se implementan exactamente como se aprobaron. Esto se puede producir por razones legítimas, tales como los ajustes a las políticas en respuesta a las dificultades emergentes. No obstante, la efectiva implementación y la ejecución de un presupuesto también pueden verse perjudicadas por la falta de capacidad, la mala administración o los gastos no autorizados. Garantizar la integridad tiene cada vez más relevancia en un contexto en el que disminuyeron los niveles de confianza de la sociedad en el gobierno con el resurgimiento de crisis financieras y económicas en muchos países. La transparencia presupuestaria, es decir, la divulgación de información fiscal relevante en forma oportuna y sistemática, es importante para la rendición de cuentas y la participación en todo el proceso presupuestario.

En algunos países se produjo una tendencia hacia diseños de rendición de cuentas múltiples más explícitos que implican una amplia gama de actores en la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Las autoridades de los centros, que generalmente incluyen a representantes de los padres, los docentes, la comunidad local y, a veces, los propios alumnos, pueden jugar un papel clave en el control del uso del financiamiento a nivel de los centros y en la rendición de cuentas horizontal de la administración de los recursos por parte de estos. La rendición de cuentas múltiple, no obstante, es todavía un concepto bastante nuevo y las investigaciones disponibles respecto a cómo llevarla a cabo son escasas. Promover la rendición de cuentas a través de la participación directa de los ciudadanos puede desempeñar un papel importante para complementar la responsabilidad vertical y horizontal de las autoridades públicas, aunque también aumenta la complejidad de la gobernanza de la educación. La rendición de cuentas múltiple es todavía un concepto relativamente nuevo y la cantidad de investigaciones disponibles sobre cómo hacer que funcione es modesta. Si bien ofrece oportunidades, como nuevas fuentes de información para aprender, mejorar y administrar, también acarrea el riesgo de sobrecargar de información, y puede ser difícil que participen las opiniones menos poderosas en los procesos de rendición de cuentas múltiples.

**Recomendaciones de política:** La rendición presupuestal puede aportar a los encargados de tomar las decisiones y a los actores involucrados información clara sobre el uso de los recursos y mejorar la calidad de las decisiones sobre las políticas, a través de un análisis riguroso de los datos financieros y no financieros. Con este fin, la rendición presupuestal debería realizarse junto con los informes sobre la calidad y equidad del sistema educativo en relación con los objetivos y las metas que se plantearon en las políticas. Esto puede ayudar a comunicar los objetivos de las inversiones en el sistema educativo y generar un consenso social sobre los esfuerzos fiscales para la escolarización. Los países con un alto grado de autonomía de los centros también deberían fomentar la difusión de

---

información sobre los presupuestos de estos junto con la información sobre los planes de desarrollo escolar y otras actividades en los centros. No obstante, la rendición de cuentas de los centros se debe comparar con la carga administrativa inherente y se debe asegurar que tengan suficiente ayuda administrativa y acceso a datos nacionales adecuadamente desglosados. Asimismo, las estrategias más generales para crear capacidades de evaluación en los sistemas educativos deberían concentrarse en las competencias necesarias para usar la información resultante para la mejora. Las autoridades de la educación pueden apoyar a las de los centros ofreciendo pautas para que jueguen un papel clave en el control del uso de los fondos en los centros educativos. Las medidas en materia de rendición de cuentas de los centros que implican varios actores pueden complementar convenientemente las medidas tradicionales de la rendición de cuentas vertical.

**Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título:**

OECD (2017), “Why look at school funding policies?”, in *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-5-en>

© 2018 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) de esta edición en español

## Capítulo 1

# ¿Por qué atender a las políticas de financiación educativa?

*Este informe aborda las políticas de financiación educativa que pueden ayudar a los países a lograr sus objetivos en materia de educación y metas de aprendizaje de los estudiantes. Este capítulo establece el contexto para realizar el análisis posterior. Primero, destaca la importancia de contar con estrategias de financiamiento educativo bien diseñadas para poder lograr la calidad, la equidad y los objetivos de eficiencia en la escolarización. Segundo, explora los principales avances contextuales que conforman el financiamiento de la educación en los diferentes países. Tercero, explica cómo este informe aborda el financiamiento educativo y las evidencias de base en las que se funda. El anexo a este capítulo brinda definiciones detalladas y una discusión sobre los conceptos de efectividad, eficiencia y equidad que se utilizarán en todo el informe.*



---

## Por qué son importantes las políticas de financiamiento educativo

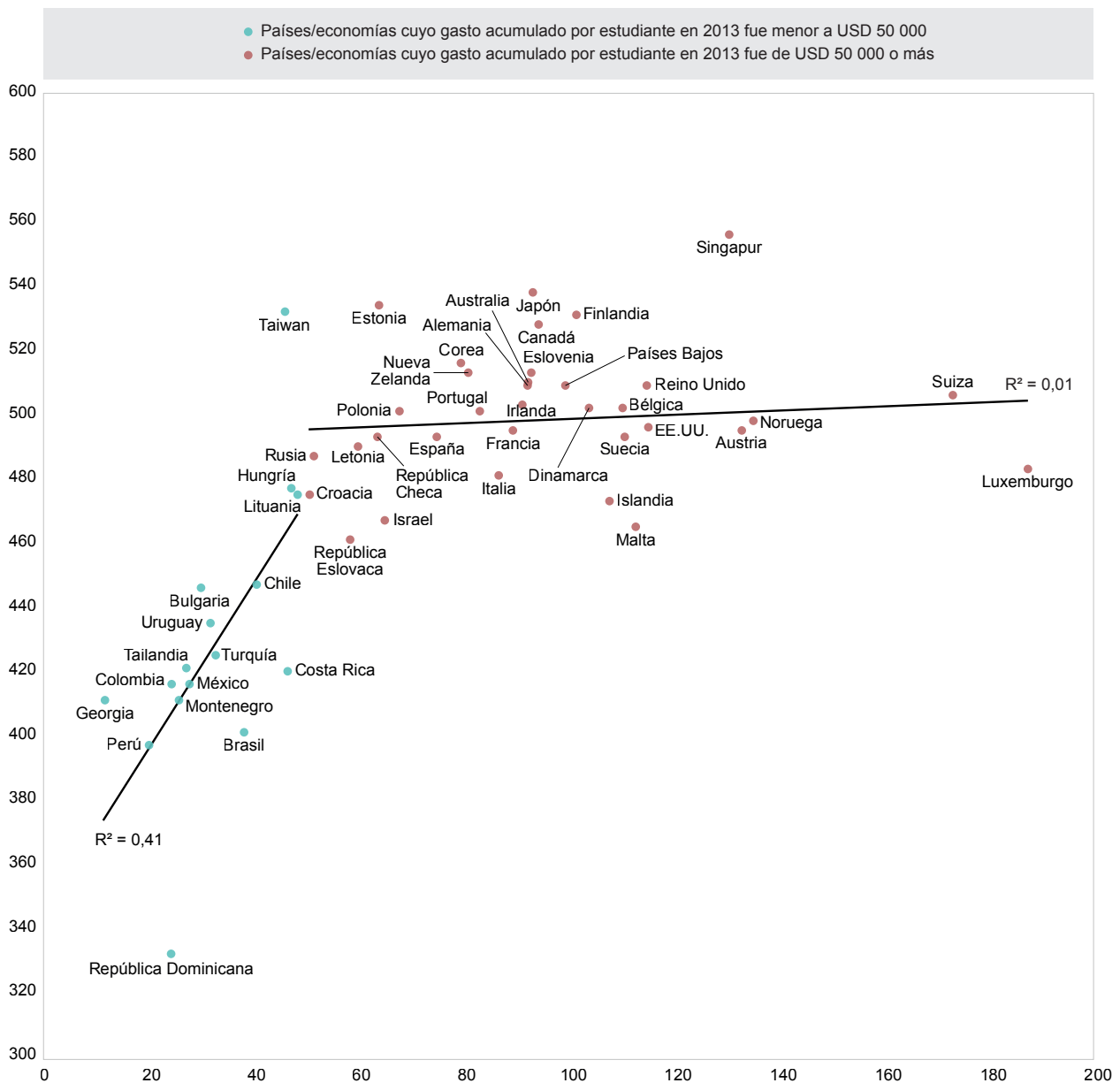
### *Dirigir el financiamiento educativo hacia donde importa*

Si bien es importante el nivel general de financiamiento educativo, contar con estrategias de asignación del financiamiento es, al menos, igual de importante. Mientras que la capacidad para ofrecer una educación de calidad para todos y atender las nuevas prioridades depende de la disponibilidad de un financiamiento adecuado para la educación, los mecanismos a través de los cuales se rige, se distribuye y se controla el financiamiento juegan un rol clave para garantizar que los recursos se dirijan hacia donde puedan tener la mayor incidencia posible.

Un trabajo realizado por la OCDE (2016a) encontró que, si bien un mayor presupuesto educativo no es garantía para obtener mejores resultados en los estudiantes, es necesario contar con un nivel mínimo de gasto para poder asegurar una provisión educativa de buena calidad. Un sistema educativo que carece de docentes y directores de calidad, de una infraestructura adecuada y de libros de texto, tendrá más dificultades para promover una educación de calidad. A su vez, el nivel general de financiamiento educativo no parece ser un factor clave para el éxito de los sistemas educativos de alto desempeño (OCDE, 2016a).

Efectivamente, la Figura 1.1 muestra que entre los países con menor nivel global de financiamiento educativo (que se encuentran debajo de un umbral de gasto acumulado por alumno de aproximadamente USD 50 000 en términos de Paridad de Poder Adquisitivo [PPP]), existe una evidente correlación positiva entre el gasto acumulado por alumno y su desempeño en el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (Programme for International Student Assessment, PISA) de la OCDE.

Figura 1.1. Gasto acumulado por alumno de 6 a 15 años de edad y desempeño en ciencias, 2015



Fuente: OCDE (s.d.), Base de datos PISA 2015, [www.oecd.org/pisa/data/2015database/](http://www.oecd.org/pisa/data/2015database/), Tablas I.2.3 y II.6.58.

Entre los países con niveles globales de financiamiento educativo más elevados, no se observa ninguna relación entre el gasto acumulado por alumno y su desempeño. Esto sugiere que si se trasciende determinado nivel de inversión, lo que más importa no es el nivel agregado de gasto, sino más bien el diseño de las políticas educativas, los mecanismos a través de los cuales se asignan los fondos y cómo esto determina hacia dónde se canalizarán los recursos adicionales.

Incluso en los países donde el nivel de financiamiento general de los centros educativos es comparativamente elevado puede haber una inversión insuficiente en determinados segmentos del sistema educativo, que puede derivar en importantes inequidades educativas, ya que los desafíos de los recursos tienden a concentrarse en ciertas áreas

---

o centros educativos desfavorecidos (OCDE, 2012a). Las investigaciones realizadas en Estados Unidos indicaron que las reformas financieras dirigidas a garantizar una provisión adecuada de recursos en los centros educativos de bajos ingresos fueron cruciales para reducir las brechas en los logros globales que existen entre los de distritos de altos y bajos ingresos (Lafortune y otros, 2016), aumentaron la probabilidad de culminar la educación media y los logros educativos de los niños de familias pobres, y disminuyeron sus desventajas socioeconómicas en términos de ganancias e ingresos en el futuro (Kirabo Jackson y otros, 2014).

### ***Aprovechar al máximo los recursos limitados***

Los sistemas educativos cuentan con recursos limitados con los que perseguir sus objetivos. Como la mayor parte del financiamiento de la educación en los países de la OCDE proviene de los presupuestos públicos, lograr la mejor asignación de este financiamiento entre prioridades contrapuestas es una preocupación que se plantea en las políticas correspondientes.

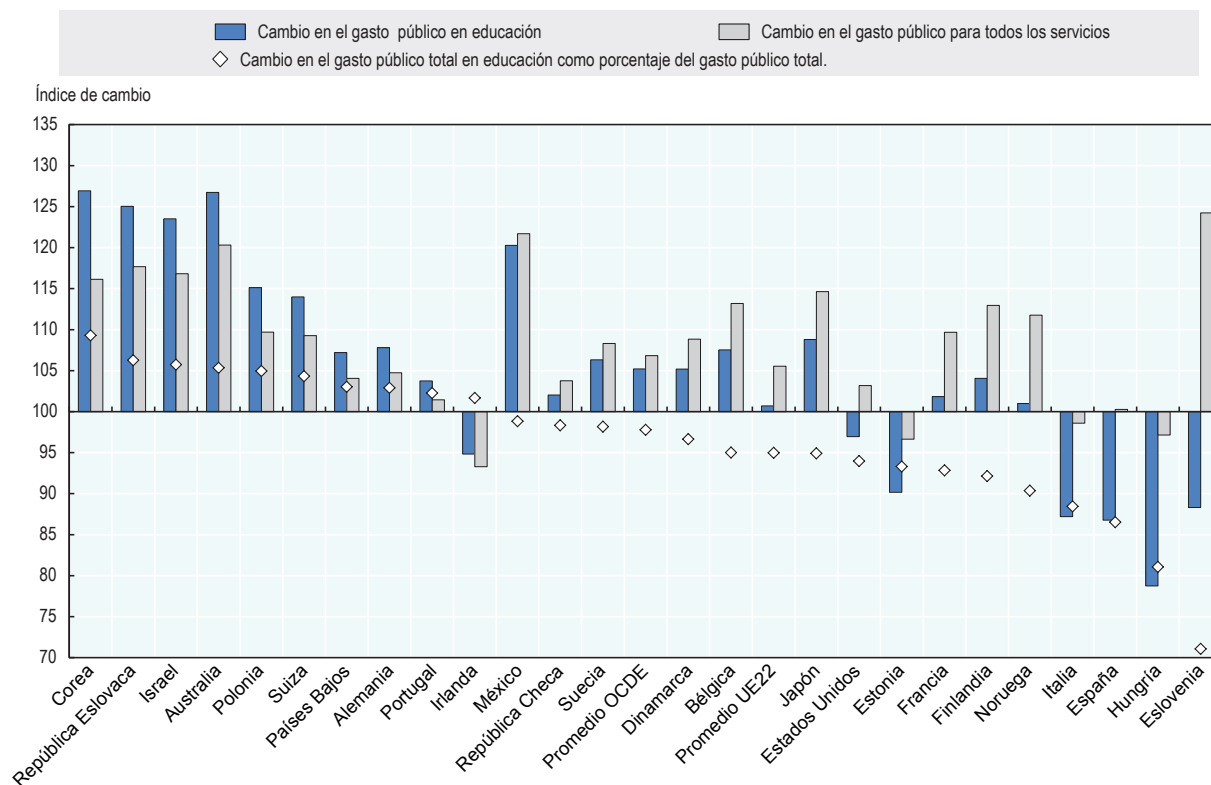
La educación es cada vez más costosa (Baumol, 2012; Wolff y otros, 2014; Wolff, 2015). El patrón a largo plazo del gasto refleja principalmente un aumento continuo en el costo de los recursos humanos. Como los servicios del sector público y la educación en particular tienen una capacidad limitada para sustituir los recursos humanos por capital productivo menos costoso como, por ejemplo, máquinas, se espera que los costos públicos de la educación sigan aumentando (Baumol, 2012). Dado que el gasto en educación a largo plazo ha estado aumentando entre los países de la OCDE y los servicios de educación se han vuelto relativamente más caros que otros productos (De Witte y López-Torres, 2017), garantizar una asignación eficiente del financiamiento educativo es una de las preocupaciones claves de los gobiernos de la OCDE.

Las políticas que apuntan a reformular las estructuras organizativas y a cambiar los hábitos institucionales de los sistemas educativos no son fácilmente aceptadas por la opinión pública y deben elaborarse atentamente e implementarse en colaboración con los grupos de interés claves, tales como los actores sociales y los padres. Reconocer que los costos de la educación tienden a aumentar a largo plazo ayuda a justificar que se haga hincapié en lograr una mayor eficiencia a través de minimizar los gastos que no contribuyen a la calidad y la equidad de la educación. De otro modo, la presión sobre los recursos y la limitada financiación disponible podrían finalmente desplazar a los recursos humanos más talentosos del sector educativo. A efectos de generar un impulso para lograr un cambio y el compromiso de las partes interesadas en el diseño de una provisión educativa más eficiente, es importante no concentrarse simplemente en ahorrar costos, sino asegurarse de que las estrategias para lograr una mayor eficiencia en el sistema educativo acompañen el énfasis en la mejora de la calidad y la equidad.

Si bien el uso efectivo de los recursos es una meta general de toda la actividad pública, en tiempos de desaceleración económica las expectativas de un uso eficiente de los recursos públicos son, en general, más fuertes: la asignación de recursos públicos es más pasible de someterse a escrutinio y las opciones políticas se basan, cada vez más, en debates sobre la eficiencia. A pesar del continuo aumento a largo plazo de los gastos en educación como porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto), el gasto público en educación en la OCDE quedó rezagado con respecto al crecimiento del PIB desde 2010 (OCDE, 2016b). El patrón reciente del gasto en educación también refleja una priorización del gasto público en la educación y otros gastos sociales. La Figura 1.2 muestra esta tendencia, aunque también incluye el gasto en educación terciaria. En dichos contextos, los gobiernos dispuestos a promover la inversión en educación pueden justificar sus opciones en función de las reformas dirigidas a aumentar la eficiencia externa de los sistemas educativos, es decir,

mostrar cómo los costos de ofrecer una educación de calidad se traducen en mejores resultados a nivel social y económico (para consultar definiciones detalladas sobre eficiencia y equidad, ver el Anexo 1.A1).

Figura 1.2. Cambios en el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, 2008 y 2013  
Educación primaria a terciaria (2008 = 100, precios constantes de 2013)



Fuente: OCDE (2016b), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>, Figura B4.2.

### Una mirada al financiamiento de la educación desde una perspectiva educativa

La eficiencia educativa, en general, se conceptualiza como la capacidad de alcanzar el máximo potencial educativo al menor costo posible. En este contexto, la mejora de la eficiencia de un centro o sistema educativo puede lograrse de dos formas: manteniendo niveles idénticos de resultados mientras que se reduce el monto del financiamiento educativo o logrando mejores resultados con el mismo nivel de financiamiento (para consultar una discusión detallada y definiciones de eficiencia, ver el Anexo 1.A1). No obstante, tal como se describe en el Cuadro 1.1, existen limitaciones para los análisis de eficiencia en el sector educativo. Reconocer estas limitaciones es importante para enmarcar el análisis incluido en este informe.

El propósito de este informe es observar el uso del financiamiento educativo desde una perspectiva educativa, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos educativos, la amplitud y la diversidad de los objetivos educativos en los países de la OCDE, la relación sinérgica entre los recursos invertidos en diferentes niveles de un sistema educativo, los contextos organizacionales y de gobernanza de la escolarización en los diferentes países, y la importancia de los acuerdos sociales e institucionales en la negociación de las reformas y los procesos de cambio. Las perspectivas económicas y financieras se considerarán a la luz de objetivos más amplios de escolarización y haciendo hincapié en la medida en que promueven la calidad, la equidad y los impactos deseados a largo plazo de la escolarización.

### Cuadro 1.1. Limitaciones de los análisis de eficiencia en la educación

El Anexo 1.A1 incluye un breve resumen de los principales métodos utilizados para cuantificar la efectividad y la eficiencia en el uso de los recursos educativos, así como sus principales ventajas y desventajas. Con frecuencia, los análisis de efectividad y eficiencia se utilizan para establecer referencias educativas, mejorar la rendición de cuentas, crear capacidades a nivel local y de los centros y también para establecer comparaciones entre países e implementar el aprendizaje entre pares entre los países. No obstante, los análisis cuantitativos de la eficiencia educativa están sujetos a diferentes preocupaciones conceptuales y de medición, y es importante tener estas limitaciones en cuenta al utilizar estos análisis como fuente de conocimiento especializado a la hora de elaborar políticas educativas. Debido a las limitaciones que se han abordado, el uso de este tipo de estudios, en general, brinda una imagen incompleta para la política. El uso de métodos cualitativos y mixtos ofrece un mayor margen para poder tener en cuenta los contextos específicos de gobernanza.

#### Limitaciones conceptuales

- No es posible tener un informe completo sobre la eficiencia. En este sentido, ningún centro o sistema educativo abstracto puede ser concebido como perfectamente eficiente. La eficiencia absoluta implica conocer los límites del proceso educativo; no obstante, resulta tanto intuitiva como empíricamente desafiante tener una noción de estos límites. Estas dificultades no solo surgen de los múltiples aportes y objetivos del proceso educativo, sino, principalmente, de la incertidumbre que subyace al propio proceso educativo. La enseñanza y el aprendizaje son complejos y no son procesos mecánicos, lo que complica la tarea de encontrar una única mejor forma de garantizar la eficiencia. Los mecanismos mediante los cuales determinadas combinaciones de recursos se transforman en los resultados deseados no están claros y se alimentan unos de otros, lo que implica que no se puede definir un sistema de referencia a partir de estas relaciones fundamentales. Las evaluaciones de la eficiencia educativa son, por tanto, siempre relativas a un estándar existente, ya sea en el pasado o en otros sistemas educativos.
- Para que las comparaciones sean válidas y que el uso de la eficiencia educativa sea políticamente útil, los recursos y los resultados educativos deben ser considerados de una forma suficientemente estandarizada. Las condiciones de la oferta educativa de los sistemas comparados en el análisis deben ser lo suficientemente similares (Wolter, 2010). Identificar el contexto y las principales características de cada sistema educativo es, por tanto, crucial para establecer tanto las principales similitudes como las diferencias, y ayuda a establecer recomendaciones generales. No obstante, aunque las condiciones sean suficientemente comparables, la importancia relativa que se atribuye a los diferentes objetivos educativos puede variar entre los países. Esto implica que el trabajo comparativo debería principalmente referir a los objetivos educativos generales establecidos por los países y no a los objetivos elegidos discrecionalmente durante el análisis.
- Los análisis de eficiencia, tal como se definen en el Anexo 1.A1, en general, se concentran estrictamente en la relación cuantitativa entre insumos y resultados. Por lo tanto, existe el riesgo de que un análisis comparativo no capte las relaciones sinérgicas entre los recursos de la educación en los diferentes niveles de un sistema educativo. Dichos enfoques podrían desconocer las características de la organización y la gobernanza de los centros, las autoridades locales y el sistema educativo en su conjunto. Más allá de la asignación correcta de los recursos educativos, diseñar estructuras organizacionales adecuadas es fundamental para realizar el potencial de los sistemas educativos con determinados recursos financieros.

### Cuadro 1.1. Limitaciones de los análisis de eficiencia en la educación (cont.)

- Los análisis de la eficiencia no siempre toman en cuenta adecuadamente los aspectos sociales. No obstante, las autoridades de la educación con frecuencia están más interesadas en la asignación de recursos que sea más eficiente desde una perspectiva social y garantice una distribución de recursos que cumpla con un nivel dado de justicia. Concentrarse en exceso en las asignaciones que son estrictamente eficientes a nivel de los centros y el sistema puede conducir a resultados que sean, sin embargo, insensibles a los acuerdos sociales e institucionales prevalentes. Por lo tanto, es importante justificar los componentes decisivos de la realidad de las políticas educativas, incluyendo los hábitos institucionales persistentes y la negativa o resistencia al cambio, pero también la importancia que le atribuyen los sistemas educativos a ofrecer adecuadas oportunidades educativas a todos los alumnos.

#### Limitaciones metodológicas

- A pesar de las mejoras metodológicas sistemáticas, las evaluaciones de la eficiencia todavía son particularmente sensibles a la elección de los métodos que se emplearán en el análisis. Por tanto, en la selección del modelo más adecuado para el análisis de eficiencia se debe tener en cuenta una serie de criterios como la aceptación, la utilidad o la comprensibilidad (Huguenin, 2015). Las políticas educativas que apuntan a reformar los patrones de asignación de los recursos deberían, por ende, tener en cuenta múltiples enfoques (Grosskopf y otros, 2014).

- La eficiencia está muy influenciada por factores que no están exclusivamente bajo la órbita del poder de decisión de las autoridades educativas como, por ejemplo, los antecedentes de los padres, las competencias adquiridas y las características de los niños cuando ingresan a la escuela o la renta promedio de los ciudadanos de un país como medida del PIB per cápita. Las políticas que apuntan a aumentar la eficiencia en el uso de los recursos educativos deberían, por lo tanto, considerar la importancia de estos factores.

Fuente: Grosskopf, S. y otros (2014), "Efficiency in education: Research and implications", *Ed. Policy Work Working Papers Series*, <http://dx.doi.org/10.1093/aep/ppu007>; Huguenin, J.-M. (2015), "Data Envelopment Analysis and non-discretionary inputs: How to select the most suitable model using multi-criteria decision analysis", *Expert Systems with Applications*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eswa.2014.11.004>; Wolter, S.C. (2010), "Efficiency in education: 20 years of talk and no progress?", en S.M. Stoney (ed.), *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from Research and Development for Education Policy in Europe*, National Foundation for Educational Research (NFER), Slough.

### Lograr conjuntamente los objetivos de eficiencia y equidad

La equidad y la eficiencia con frecuencia se perciben como objetivos contrapuestos, ya que concentrarse en la equidad en la educación implica una mayor inversión para los grupos de alumnos desfavorecidos y este financiamiento adicional puede no traducirse proporcionalmente en mayores logros a nivel agregado. Esto podría conducir a disminuir la eficiencia y, por ende, un potencial *trade-off* entre los dos objetivos. No obstante, la relación entre eficiencia y equidad no está tan clara, y las autoridades de la educación no necesariamente consideran decidir entre los dos objetivos.

Admitir que eficiencia y equidad pueden ser complementarios cambia el centro de los debates sobre las políticas desde considerarlo un asunto de preferencia política por un objetivo o el otro, hacia una búsqueda de las características de diseño organizacional que más favorezcan las sinergias entre la educación equitativa, los mejores resultados y el mejor uso de los recursos disponibles. Si los centros educativos logran apoyar a todos los estudiantes a que alcancen su máximo potencial, un sistema educativo eficiente puede ser equitativo al mismo tiempo (Wößmann, 2008).

---

Mientras los países buscan mejorar el desempeño de todos los alumnos y también ofrecer oportunidades de aprendizaje más equitativas para diferentes grupos, se ha hecho mayor hincapié en garantizar que los recursos se dirijan a las áreas donde se pueden lograr más avances en los resultados de enseñanza y aprendizaje. Las investigaciones revelaron una serie de orientaciones de políticas que parecen apoyar tanto los objetivos de equidad como los de eficiencia y que, por lo tanto, merecen la atención de los encargados de elaborar las políticas al considerar dónde invertir los recursos. A continuación se analizan algunos ejemplos.

### ***Apoyar una educación y cuidado de alta calidad para la primera infancia***

La educación es un proceso que se refuerza a sí mismo, en el que los nuevos conocimientos y competencias se obtienen aprovechando la base sólida que se formó previamente. En otras palabras, el desarrollo cognitivo y no cognitivo temprano facilita la adquisición de competencias y conocimientos en el transcurso de la vida. Por lo tanto, las políticas que se dirigen a ofrecer una mejor educación y cuidado de la primera infancia tienen un efecto multiplicador en el ciclo de vida de las personas. Las investigaciones indican que ofrecer una educación y un cuidado de alta calidad para todos los niños en la primera infancia mejora los logros de los alumnos en las etapas posteriores del proceso escolar y reduce el impacto del contexto socioeconómico en el desempeño académico futuro (Cunha y otros, 2006; Heckman, 2006; Schütz y otros, 2008; Wößmann, 2008; Blankenau y Youderian, 2015). Además, esto ayuda al desarrollo social y emocional temprano, lo que tiene efectos positivos en el desarrollo continuo de las habilidades no cognitivas (Kautz y otros, 2015).

Por el contrario, no ofrecer el nivel adecuado de recursos para mantener una muy buena educación y cuidado de la primera infancia es probable que genere mayores necesidades de gasto en las etapas posteriores del proceso escolar. Asignar financiación para una educación y cuidado de alta calidad para la primera infancia y, a su vez, dirigirla particularmente a los niños desfavorecidos es, por lo tanto, un factor fundamental de promoción de las políticas para lograr tanto la eficiencia como la equidad en la educación. No obstante, así como sucede en todos los niveles de la educación, no solo es importante la cantidad de financiamiento, sino, en concreto, la forma en que estos recursos adicionales se traducen en una educación y cuidado de alta calidad. Garantizar niveles adecuados de financiamiento debería permitir la contratación, el desarrollo y el apoyo del personal calificado para promover el desarrollo cognitivo, las capacidades socioemocionales y las actitudes de los niños con respecto al aprendizaje.

### ***Reducir el fracaso escolar***

El fracaso escolar, es decir, cuando los estudiantes no avanzan en el sistema como se espera y lo abandonan con conocimientos, competencias y habilidades insuficientes, tiene un costo elevado para los sistemas educativos y las personas, y es una importante fuente de ineficiencia en muchos de los países de la OCDE analizados. Con frecuencia, los alumnos en riesgo de abandonar los estudios son las personas con menores competencias y, por lo tanto, las menos preparadas para dejar el sistema educativo e ingresar al mercado laboral. No poder garantizar a los estudiantes un nivel mínimo de habilidades y logros antes de que dejen el sistema educativo es un desafío importante que enfrentan los países de la OCDE (OCDE, 2012b).

El fracaso escolar se puede vincular con el hecho de que algunos sistemas educativos asignan recursos en función de un patrón tradicional en el que los alumnos que progresan hasta el final de la educación secundaria son tratados, desde una perspectiva de financiamiento, como que requieren mayor gasto, mientras que los que están en primaria o en los primeros años de secundaria reciben menos recursos. A pesar de la importancia



---

demostrada de los primeros años escolares, en varios países todavía se asignan más recursos a los niveles más altos de la educación. Existen fundadas razones para buscar un mayor equilibrio en el financiamiento de los niveles educativos. Una gran reducción en el bajo rendimiento en la escuela primaria podría ayudar a aumentar el flujo de alumnos hacia programas de educación secundaria exigentes a nivel cognitivo y reducir los niveles de abandono, así como de desempleo luego de dejar el centro educativo.

Modificar los enfoques inadecuados de la distribución de alumnos entre los centros educativos y los programas también puede ayudar a reducir el fracaso escolar y aumentar tanto la equidad como la eficiencia. Agrupar a los estudiantes según sus habilidades podrá permitir ofrecer el ritmo y nivel óptimos de instrucción a cada grupo. No obstante, deben tenerse en cuenta los graves riesgos para la equidad y la motivación estudiantil cuando se rotula a algunos como con “capacidades insuficientes” y se ofrecen entornos académicos menos estimulantes para ellos, en especial cuando esto sucede en una etapa escolar relativamente temprana. Existen evidencias de diferentes países de que el agrupamiento de alumnos con frecuencia se ve sesgado por otros criterios que no son la capacidad del alumno y, por lo tanto, este termina asignado a los grupos de una forma no efectiva (Resh, 1998; Prenzel y otros, 2005; Schofield, 2006; Strand, 2007). Varios estudios entre países encuentran que, luego de controlar por un conjunto de otros factores, ubicar en forma temprana a los estudiantes en distintos programas se asocia con una mayor desigualdad en los resultados de los alumnos, sin que exista un efecto discernible en el desempeño general (Schütz y otros, 2007; Hanushek y Wößmann, 2006; Meier y Schütz, 2007).

Otra práctica relacionada que plantea desafíos cada vez mayores en términos de equidad y eficiencia en algunos países es la repetición del año en respuesta al bajo desempeño. En gran parte de la literatura se indica que los escasos beneficios académicos de la repetición son efímeros y, a su vez, implican un alto costo individual y social (OCDE, 2012b). Los costos directos de la repetición para los sistemas educativos son elevados, ya que retener a los alumnos en el sistema aumenta la cantidad de matriculados y, por tanto, el nivel de financiamiento necesario, además de demorar el ingreso al mercado laboral.

### ***Invertir en la calidad de los docentes***

Atraer y retener al personal docente adecuado es un imperativo de las políticas. Los docentes son el recurso más importante de los centros educativos y la calidad y efectividad de su labor es fundamental para el aprendizaje de los alumnos (Rockoff, 2004; OCDE, 2005). No invertir lo suficiente en el personal docente podría producir falta de efectividad por el desplazamiento de los mejores y más calificados recursos humanos. Las reformas en materia de gasto impulsadas por la reducción del salario de los docentes, la educación inicial y la capacitación profesional pueden implicar que se pierda el atractivo de la profesión y crear desafíos para la calidad, equidad y eficiencia a largo plazo.

Los niveles de compensación de los docentes inciden a la hora de decidir quién se incorpora a la profesión, quién permanece y durante cuánto tiempo (OCDE, 2005; Dolton y Marcenaro-Gutiérrez, 2011). No obstante, no solo son importantes los niveles de compensación, sino las condiciones de trabajo en general, lo que incluye el reclutamiento, la gestión, la autonomía profesional, la colaboración y el apoyo. El informe de la OCDE (2016d) preparado para la Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente de 2016 destaca la importancia del desarrollo profesional docente efectivo y continuo y las políticas que lo apuntalan. Dada la importancia de las políticas con relación al personal docente para lograr una educación de alta calidad, se preparará un informe temático comparativo específico como parte de la Revisión de los Recursos Educativos, con el fin de analizar las políticas nacionales para administrar los recursos humanos de la educación escolar (OCDE, a publicarse).

---

En este contexto, el ratio docentes-alumnos y el tamaño de las clases son temas muy debatidos en las políticas educativas. Las estrategias que apuntan a reducir el tamaño de las clases, en general, se respaldan con argumentos relacionados a vínculos más estrechos entre los docentes y los alumnos, mayor tiempo en las tareas y el potencial de promover mejores ambientes de aprendizaje con una atención más individualizada. Los beneficios potenciales de las clases más pequeñas se deben sopesar con otras inversiones potenciales como la mejora de la formación docente, el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo o un uso más generalizado de los docentes auxiliares y otros profesionales que pueden ayudar a los docentes calificados. En otras palabras, puede haber un *trade-off* en las políticas donde se pueda invertir en *más* recursos humanos manteniendo clases pequeñas e invertir en *mejores* recursos humanos y nuevos enfoques respecto a la docencia y el aprendizaje (Dolton y Marcenaro-Gutiérrez, 2011; Bietenbeck y otros, 2015). Dados los altos costos de las políticas para reducir el tamaño de clase, estas parecen ser comparativamente menos eficientes que otras intervenciones para apoyar el aprendizaje de los alumnos (Rivkin y otros, 2005; Hattie, 2009; Hanushek, 2011).

A pesar de la existencia de un debate polarizado sobre los efectos del tamaño de las clases en los logros de los alumnos (para consultar una reseña, ver, por ejemplo, Santiago, 2002), en la literatura de investigación existe un consenso considerable con respecto a que las clases pequeñas tienen un fuerte efecto positivo en el aprendizaje de determinados grupos de alumnos tales como los de los primeros años de educación y de contextos socioeconómicos desfavorecidos (Robinson y Wittebols, 1986; Mosteller, 1995; Krueger, 1999; Angrist y Lavy, 1999; Molnar y otros, 2001; Lindahl, 2001; Björklund y otros, 2004; Andersson, 2007; Chetty y otros, 2011; Dynarski y otros, 2011). Esto indica que los recursos docentes adicionales disponibles se asignarían en forma óptima si se dirigieran a los que tienen más probabilidades de obtener más beneficios, es decir, los grupos desfavorecidos y los alumnos de preescolar y primaria.

### ***Hacer coincidir la oferta educativa con la cambiante demanda***

Varios países de la OCDE analizados enfrentan una importante disminución en la población estudiantil, sobre todo de las áreas rurales. Esto aumenta el costo unitario de la educación en estas áreas, ya que los costos fijos de organizar los centros educativos (por ejemplo, edificios, materiales, personal) no decrecen proporcionalmente a la disminución de la cantidad de alumnos. En los países con muchos centros pequeños, es muy posible que se subutilicen los recursos (es decir, espacios amplios y gran cantidad de personal para pocos alumnos). Las pequeñas escuelas rurales también suelen enfrentar dificultades para reclutar docentes calificados y pueden sufrir escasez de estos, altos índices de deserción y oportunidades limitadas para el desarrollo profesional docente (Ares Abalde, 2014). El costo de mantener los centros educativos pequeños con una matrícula que disminuye drásticamente es elevado. Si existen pruebas de pérdida de calidad, el mantenerlos abiertos puede resultar una ineficiencia costosa para el sistema educativo.

Las políticas para mantener las escuelas rurales pequeñas se relacionan, en general, con estrategias de desarrollo rural más amplias, que reconocen el importante rol de los centros para las comunidades locales. Además, muchos países apuntan a ofrecer escolarización para los niños pequeños a una distancia razonable de sus hogares, ya que los beneficios de los pequeños centros educativos serían mayores para estos alumnos (por ejemplo, relaciones más estrechas entre los alumnos, los docentes, las familias y las comunidades). No obstante, en etapas posteriores de escolarización, los centros educativos más grandes pueden ofrecer una serie de ventajas para los estudiantes que tienen más probabilidad de superar la carga y el costo del transporte (por ejemplo, un programa y una oferta de cursos más diversos, docentes más especializados que estén más conectados con la comunidad profesional, más opciones de actividades extracurriculares y más posibilidades de organizar

---

una escolaridad integral o una oferta de tiempo completo [para consultar una revisión de los respectivos beneficios y problemas en relación con mantener o consolidar los centros educativos pequeños, ver Ares Abalde, 2014]).

Al considerar las políticas de consolidación, prestar atención a los contextos locales es fundamental. En algunos casos existen pocas posibilidades de consolidar la organización de la oferta educativa debido a las condiciones geográficas y demográficas. En otros casos, las políticas para proporcionar incentivos y apoyo para que los centros funcionen a mayor escala a través de la fusión o agrupamiento de los proveedores pueden ayudar a abordar algunos de los desafíos que enfrentan los centros pequeños. No obstante, los encargados de elaborar las políticas deben garantizar que las agendas de consolidación no estén conducidas solo por el objetivo del ahorro de los costos, sino que se relacionen con estrategias para mejorar la educación. Dichas estrategias requieren desarrollar una visión con las autoridades locales, los centros educativos y los padres y asegurar un enfoque sólido en la calidad y la equidad de las oportunidades educativas otorgadas en los centros educativos consolidados o en agrupaciones de centros.

Las necesidades respectivas de las áreas rurales versus las urbanas también se deben tener en cuenta. En los países con patrones demográficos cambiantes los costos por alumno más elevados de las áreas rurales podrían desviar los recursos de otras prioridades, tales como invertir en los centros educativos urbanos que normalmente enfrentan su propio conjunto de desafíos en materia de equidad vinculadas a una mayor diversidad de alumnos y desventajas socioeconómicas. Dada la importancia de hacer corresponder la oferta de educación con la cambiante demanda de los sistemas educativos, se preparará un informe temático comparativo específico como parte de la Revisión de los Recursos Educativos para analizar las políticas nacionales con el fin de organizar la oferta educativa (OCDE, a publicarse).

### **Avances contextuales que conforman las políticas de financiamiento de la educación**

Las políticas de financiamiento de la educación no se producen en forma aislada; por el contrario, están estrechamente vinculadas con avances más generales en los contextos de la gobernanza educativa. Durante los últimos años, la organización de los sistemas educativos de la OCDE ha pasado a ser cada vez más compleja y a estar caracterizada por una gobernanza de varios niveles donde los vínculos entre los múltiples actores que operan a diferentes niveles son más fluidos y están más abiertos a la negociación (Burns y Köster, 2016). Si bien los contextos nacionales varían, en muchos países se han observado tendencias hacia la descentralización en diferentes niveles de la administración educativa, una mayor autonomía de los centros educativos y una creciente confianza en los mecanismos de mercado y los esquemas de incentivos. En consecuencia, una gran cantidad de actores, que incluyen las regiones, los municipios, los centros educativos y los actores privados, asumieron la responsabilidad de gestionar los presupuestos, contratar al personal y proporcionar la información de las rendiciones de cuentas respecto al uso de los fondos. Además, los principales grupos interesados, como las autoridades de los centros, las asociaciones de padres, los gremios docentes y las organizaciones profesionales y los empleadores, se reconocen como colaboradores importantes de los sistemas educativos. Estos grupos participan cada vez más en la negociación y el diálogo para incidir en el diseño de los mecanismos de financiamiento educativo (Capítulo 3) y responsabilizar a los diferentes actores por el uso de los fondos (Capítulo 5). El financiamiento de la educación se vio afectado por estas tendencias generales de la gobernanza, que inciden en el conjunto de opciones de políticas disponible para los países. Estos avances contextuales se describen brevemente en la presente sección.

---

Se espera que la descentralización y la delegación de poderes de la educación y otros servicios públicos aumenten la capacidad de atender las demandas de las comunidades locales, mejoren el potencial para la innovación, adapten la administración de los recursos financieros y humanos a las condiciones locales y generen confianza, compromiso y profesionalismo. Estos argumentos en favor de una mayor descentralización y autonomía educativa, en general, se enmarcan dentro de una serie de relaciones entre los centros y el entorno en el que funcionan. Estas relaciones son de influencia mutua: el contexto en que funcionan los centros incide en el nivel de recursos disponibles para sus actividades y los propios centros también contribuyen a dar forma a las comunidades en las que están inmersos (Scheerens y otros, 2011). Lograr administraciones locales y centros educativos más autónomos tiene el potencial de usar los recursos disponibles en forma más efectiva, ya que son más capaces de adaptarlos a sus condiciones locales e incidir en el entorno en que operan (Scheerens, 2004).

Por otro lado, los acuerdos de gobernanza que delegan responsabilidades a una amplia gama de actores pueden plantear problemas respecto a la falta de una aplicación sistemática de las órdenes centrales, la incongruencia de las prácticas, el uso inefectivo o inequitativo de los recursos o la capacidad insuficiente para desarrollar esquemas efectivos de financiamiento a nivel local o de los centros. Estos problemas podrían aumentar gracias a la existencia de articulaciones débiles entre los diferentes niveles de la toma de decisiones y la limitada colaboración entre los actores involucrados. Llegar a acuerdos de gobernanza excesivamente complejos puede llevar a contar con estructuras de financiamiento de la educación ineficientes, ya que se duplican los roles, se superponen las responsabilidades, compiten los actores y los flujos de recursos en el sistema carecen de transparencia. La medida del éxito de la descentralización financiera y la autonomía educativa para tomar decisiones en materia de financiamiento será cómo esto se traduce en mejores entornos de aprendizaje y contribuye a lograr mejores resultados de enseñanza y aprendizaje a través de dirigir los recursos hacia donde más se los necesita.

Las tendencias de gobernanza mencionadas se presentaron en los países de la OCDE en diferente grado durante las últimas décadas y es importante tener en cuenta que los países tienen diferentes puntos de partida respecto al nivel de descentralización y delegación de poderes en sus sistemas educativos (Burns y Köster, 2016). Los países federales como Alemania, Austria, Australia, Canadá o los Estados Unidos tienen una larga trayectoria de toma de decisiones compartidas entre el nivel central y el estatal. Otros países, como Finlandia y el Reino Unido, tienen una fuerte tradición de descentralización y el nivel local se encarga de la mayoría de las decisiones en materia educativa. Otro grupo de países, como Bélgica y los Países Bajos, cuentan con prácticas asentadas de libre elección de centros y una larga tradición de centros privados con financiamiento público (Burns y Köster, 2016). Estas tradiciones institucionales tienen un importante impacto en los acuerdos de financiamiento educativo de cada país y en la gama de opciones de políticas que están disponibles en las estrategias para desarrollarlo.

También cabe destacar que los países enfatizan la toma de decisiones subcentral y basada en los centros en diferentes grados, y que la descentralización y la autonomía de los centros no se persiguen necesariamente como estrategias paralelas. Por ejemplo, algunos países donde las autoridades subcentrales tienen un alto grado de poder para la toma de decisiones (por ejemplo, los países federales) pueden otorgar menos autonomía a los centros, mientras que los países con altos niveles de autonomía educativa pueden conservar un mayor poder para la toma de decisiones a nivel central en lugar de a nivel regional o local. La OCDE (2014) sugiere que pueden existir diferentes factores impulsores detrás de las tendencias hacia la descentralización y la autonomía de los centros: la descentralización en la toma de decisiones educativas a diferentes niveles de gobierno podría ser frecuentemente parte de una reforma del sector público más amplia, mientras

---

que una mayor autonomía de los centros podría producirse por asuntos más específicos para la educación como la gestión y el desempeño educativos.

En la mayoría de los países, la mayor autonomía se compensó mediante el fortalecimiento de los requisitos de rendición de cuentas para las autoridades educativas locales y los centros. Si bien se otorga mayor autonomía al nivel local en muchos países, en general las autoridades centrales conservan otras responsabilidades (Levačić y otros, 2000). Estas responsabilidades son de un tipo diferente, pero igualmente fundamentales para garantizar la eficiente asignación de los recursos educativos. Un manejo estratégico, la fijación de estándares, el apoyo y el desarrollo de capacidades son todas actividades que, en general, se realizan a nivel central. Esto permite beneficiarse de factores externos positivos a nivel del sistema y abordar los problemas de coordinación en los diferentes niveles de la toma de decisiones. No obstante, estos desarrollos requieren de la elaboración de estrategias de financiamiento educativo más sofisticadas, incluso en términos de diseñar mecanismos de asignación que se ajusten a los contextos de gobernanza educativa (Capítulo 3) y monitorear el uso de los fondos a nivel local y de los centros (Capítulo 5).

Los servicios de educación usualmente se enmarcan en una serie de instrumentos de reglamentación pública, que implican que el financiamiento en general se determine a nivel político, en lugar de en función de los incentivos del mercado. No obstante, algunos países introdujeron una serie de mecanismos de mercado en la educación, tales como la opción de que los padres elijan libremente el centro educativo, una mayor autonomía presupuestaria y administrativa para los agentes educativos, un mayor énfasis en los objetivos determinados a nivel central y la promoción de la competencia entre centros a través de una mayor rendición de cuentas y el establecimiento de datos de referencia. El uso de dichos mecanismos en general apunta a ofrecer sistemas de incentivos para los diferentes actores de los sistemas educativos. Sin embargo, la experiencia de los países indica que existe una amplia gama de desafíos respecto al uso de mecanismos de mercado. Estos se relacionan con las consecuencias accidentales de la rendición de cuentas de alto riesgo (para consultar un análisis profundo, ver OCDE, 2013b), la capacidad limitada de la oferta y la demanda en el sector educativo para adaptarse a las situaciones cambiantes, y los problemas de equidad relativos a la distribución desigual de las oportunidades de elección, donde los padres con mayor influencia ejercen con más frecuencia su elección (Blanchenay y Burns, 2016; ver también el Capítulo 2).

## **Cómo se percibe el financiamiento de la educación escolar en el informe**

El presente informe se prepara como parte de un estudio más general de la OCDE sobre el uso efectivo de los recursos educativos que produjo la serie de publicaciones *Revisión de recursos educativos de la OCDE*. Esta serie de publicaciones incluirá tres informes temáticos comparativos y cada uno se centrará en uno de los tipos principales de recursos que se tomaron en cuenta en la revisión: (1) *Financiamiento de la educación* (el presente informe), (2) *La organización de la oferta educativa* (a publicarse); y (3) *La gestión de los recursos humanos en la educación* (a publicarse). El Cuadro 1.2 y el Anexo C incluyen más información sobre las características más importantes de la revisión de la OCDE.

### **Cuadro 1.2. La Revisión de los recursos educativos de la OCDE**

La Revisión de políticas para mejorar la efectividad en el uso de los recursos educativos, OCDE (también conocida como Revisión de los Recursos Educativos) se lanzó en 2013. Esta Revisión se realiza en colaboración con los países y conforme a las pautas del Grupo de Expertos Nacionales sobre Recursos Educativos de la OCDE, que incluye a representantes de todos los países participantes, además de otros países de



### Cuadro 1.2. La Revisión de los recursos educativos de la OCDE (cont.)

la OCDE. La Revisión está destinada a dar respuesta al fuerte interés en el uso efectivo de los recursos educativos evidente a nivel nacional e internacional. El documento ofrece análisis y consejos sobre políticas en cuanto al uso de los recursos educativos para ayudar a los gobiernos a lograr los objetivos de calidad, eficiencia y equidad en la educación. Esta Revisión se concentra en la educación primaria y media, si bien se establecen vínculos con otros niveles de educación, cuando corresponde.

#### *Problemas claves para analizar*

Existe una amplia gama de recursos que utilizan los sistemas educativos. Esta Revisión se concentra en tres tipos interrelacionados de recursos:

- **Recursos financieros** (por ejemplo, gastos en educación, mecanismos de financiamiento, presupuesto educativo).
- **Recursos físicos** (por ejemplo, tamaño y ubicación de los centros, edificios, equipamiento).
- **Recursos humanos** (por ejemplo, docentes, directores de los centros, administrativos).

La pregunta central sobre las políticas es: “¿Cuáles son las políticas que garantizan en mayor medida que los recursos educativos se utilicen efectivamente para mejorar los resultados de los alumnos?”. Al considerar las políticas para garantizar que estos recursos se utilicen efectivamente para mejorar los resultados de los alumnos, la revisión se concentra en cuatro problemas claves de análisis: la gobernanza del uso de los recursos (cómo regir, planificar e implementar el uso de los recursos), la distribución de los recursos (cómo distribuir los recursos entre niveles, sectores y grupos de alumnos), la gestión de los recursos (cómo gestionar, evaluar y realizar un seguimiento del uso de los recursos) y la utilización de los recursos (cómo utilizar los recursos en los diferentes programas y prioridades).

#### *Objetivos y metodología de la revisión*

El análisis desarrollado por el proyecto está destinado a apoyar el desarrollo de políticas educativas nacionales efectivas. En particular, el proyecto propone las opciones de políticas que mejor garantizan que los recursos educativos se utilicen en forma efectiva y equitativa para mejorar los resultados de los alumnos. El proyecto ofrece oportunidades para compartir información sobre las mejores prácticas, el aprendizaje mutuo, la recolección y difusión de información y la evidencia de qué cosas funcionan. Asimismo, se espera que, a través de la difusión de estos resultados al público en general, el proyecto aporte información para los debates de políticas públicas sobre recursos educativos entre las partes interesadas.

El proyecto implica una reflexión sobre las implicancias políticas de la evidencia actualmente disponible sobre el uso de los recursos en las escuelas en una amplia gama de contextos nacionales. La evidencia analizada incluye los documentos académicos y de políticas relevantes publicados en revistas revisadas por pares, información detallada proporcionada por los países sobre sus políticas de uso de recursos escolares, y puntos de vista y perspectivas recogidos de una amplia gama de partes interesadas en una variedad de países. El trabajo se lleva a cabo mediante una combinación de análisis de escritorio, exámenes de países y reuniones periódicas del Grupo de expertos nacionales (GNE) sobre recursos escolares para proporcionar comentarios sustantivos sobre documentos y determinar las prioridades para un mayor trabajo analítico. El trabajo involucra tres vías principales:



### Cuadro 1.2. La Revisión de los recursos educativos de la OCDE (cont.)

- **Una vía analítica** para reunir las lecciones de política basadas en evidencia, recabadas de datos internacionales, investigaciones y análisis. El aspecto analítico utiliza varios medios —revisión de literatura, informes país y análisis de datos— para analizar los factores que dan forma al uso de los recursos en los sistemas educativos. Los informes país usan un marco común para poder realizar un análisis comparativo y maximizar las oportunidades de que los países aprendan unos de otros.
- **Una vía relacionada con la revisión de informes** para dar consejos en materia de políticas a países individuales, adaptados a las cuestiones de interés en esos países, a partir de evidencia internacional, combinada con la evidencia obtenida por un equipo de expertos que visita el país. Para cada revisión por país, un equipo de hasta cinco revisores (que incluye al menos dos miembros de la Secretaría de la OCDE) analiza el informe país y posteriormente realiza una visita intensiva de estudio de caso de unos ocho días de duración. Cada visita de estudio tiene como objetivo proporcionar al equipo de revisión una variedad de perspectivas sobre las políticas de recursos escolares e incluye reuniones con una amplia variedad de partes interesadas. Los informes de revisión por país se publican en la serie Revisiones de recursos escolares de la OCDE.
- **Una vía de síntesis** con la preparación de una serie de informes comparativos temáticos. Estos combinan evidencia analítica y de revisión y proporcionan conclusiones de política general sobre temas específicos.

#### **Colaboraciones**

El proyecto se realiza en cooperación con una serie de organizaciones internacionales a fin de reducir la duplicación de esfuerzos y desarrollar sinergias. En particular, dentro de un marco más amplio de colaboración, se estableció una asociación con la Comisión Europea (CE) para el proyecto. El apoyo de la CE cubre parte de los costos de participación de los países que conforman su programa Erasmus+ y contribuye a la preparación de una serie de informes comparativos temáticos. Además, la revisión de Kazajistán se realizó en cooperación con el Banco Mundial (BM). Otras agencias internacionales que colaboraron con el proyecto fueron Eurydice, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organising Bureau of European School Student Unions (OBESSU), la Standing International Conference of Inspectorates (SICI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés). Los miembros de la sociedad también participan a través de la contribución del Comité Sindical Consultivo (TUAC, por su sigla en inglés) de la OCDE y el Comité Asesor sobre el Comercio y la Industria (BIAC, por su sigla en inglés) de la OCDE, que participaron en el Grupo de Expertos Nacionales como Observadores Permanentes.

#### **Objetivos de este informe**

El presente informe sobre el financiamiento de la educación es el primero de una serie de tres informes comparativos temáticos. La Figura 1.3 presenta un panorama general de los principales temas y preguntas de guía que se abordan en el informe. El documento pretende agregar valor a la amplia gama de materiales que se producen a través de la Revisión de la OCDE (Cuadro 1.2) en el área de financiamiento de la educación, planteando los principales hallazgos y los mensajes de política. Con este informe se busca lo siguiente:

- ofrecer un análisis comparativo internacional de las políticas de financiamiento en educación;
- ofrecer un recuento de las políticas y prácticas actuales de financiamiento educativo en los países;
- desarrollar un marco integral para guiar el desarrollo de las políticas de financiamiento educativo;
- proponer opciones para el desarrollo de políticas de financiamiento educativo en diferentes contextos;
- identificar las prioridades para realizar un trabajo de seguimiento.

Figura 1.3. El financiamiento de la educación escolar: Principales temas y preguntas guías del informe



---

## ***Participación de los países y fuentes de información***

En la preparación de este informe participaron activamente 18 sistemas educativos. Estos países se mencionan a lo largo del informe como “países de revisión de la OCDE”. Estos 18 sistemas educativos cubren una amplia gama de contextos económicos y sociales, y entre ellos ilustran enfoques bastante diferentes respecto de la utilización del financiamiento educativo. Esto permite tener una perspectiva comparativa sobre los problemas clave de política. Además, este informe procura trascender la información recolectada de los 18 países participantes, ya que tiene en cuenta datos nacionales transversales disponibles de bases de datos de la OCDE más amplias y otras bases, así como literatura internacional relevante.

La mayoría de los países de la revisión de la OCDE participaron en una recolección de datos cualitativos sobre las principales características de su forma de financiamiento educativo y prepararon un detallado informe de antecedentes, siguiendo una serie de pautas estándares. Además, diez de estos sistemas educativos también optaron por realizar una revisión nacional detallada, a través de un equipo de revisión formado por miembros de la Secretaría de la OCDE y expertos externos. Las revisiones nacionales ofrecen un análisis independiente de parte del equipo de revisión sobre las fortalezas y debilidades identificadas en el uso de los recursos en estos países. En sus análisis, los equipos de la revisión se basaron en información recogida en entrevistas con una amplia gama de partes interesadas, incluyendo actores sociales, realizadas durante la visita principal de revisión del país.

Este informe se basa en cuatro fuentes principales de información:

- Una revisión de literatura que recoge las conclusiones arribadas en las investigaciones sobre el tema en la mayor cantidad de sistemas educativos posible además de los países de revisión de la OCDE. Esta literatura incluye los documentos de trabajo de la OCDE sobre presupuestación y contabilidad en los sistemas educativos de la OCDE; el financiamiento público de los centros educativos privados; la conceptualización y medición de la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos educativos; el financiamiento de la educación técnico profesional; el financiamiento de la educación para alumnos con necesidades educativas especiales; y los esquemas de financiamiento focalizado. El Anexo C incluye un panorama general y enlaces a revisiones de estudios publicados.
- 17 respuestas a una recolección de datos cualitativos sobre los enfoques nacionales respecto al financiamiento de los siguientes sistemas educativos: Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Chile, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Islandia, Israel, Kazajistán, Lituania, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Uruguay. La información reunida se resume en tablas comparativas incluidas en los anexos de los capítulos particulares de este informe.
- 16 informes país preparados por los siguientes sistemas educativos: Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francesa), Chile, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Islandia, Kazajistán, Lituania, Luxemburgo, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Uruguay.
- 10 informes país preparados por equipos de revisión dirigidos por la OCDE para los siguientes sistemas educativos: Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Chile, Dinamarca, Estonia, Kazajistán, Lituania, República Checa, República Eslovaca y Uruguay.

Este informe de síntesis temática incluye ejemplos de iniciativas nacionales sobre financiamiento de la educación (disponible también en cuadros específicos). Estos ejemplos nacionales no constituyen las mejores prácticas o recomendaciones de un enfoque particular, y no se evaluaron necesariamente a través de una evaluación de un programa sino, más bien, ayudan a ilustrar los puntos realizados en el análisis y muestran

---

los diferentes enfoques. Cabe destacar que la información nacional específica de este informe sin ninguna fuente o referencia relacionadas se toma de los informes país y los informes de revisión de país elaborados en la revisión. Todos los documentos elaborados en la revisión están disponibles en [www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm](http://www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm).

### ***La importancia del contexto***

Al leer este informe es importante tener en cuenta que los contextos en los que opera la elaboración de políticas de financiamiento educativo pueden variar notoriamente en los países según sus tradiciones históricas, culturas educativas y condiciones económicas y sociales. Las iniciativas de política que funcionan bien en un contexto nacional no son necesariamente transferibles. La revisión intentó ser sensible a esto a través de un enfoque que analiza las políticas de financiamiento educativo en relación con los valores, la visión y la organización de los sistemas educativos en diferentes países, así como los contextos económicos, sociales y políticos más amplios en que operan. Cabe destacar que no todas las directivas de las políticas se aplican igualmente en los países. En algunos casos las sugerencias de las políticas ya se están implementando, mientras que en otros países pueden tener menos relevancia debido a diferentes estructuras y tradiciones sociales, económicas y educativas. Las implicancias también deben tratarse con cautela, porque en algunos casos no existe una base de investigación lo suficientemente sólida en un grupo de países como para confiar en una implementación exitosa. Por el contrario, el debate intenta extraer ideas y lecciones que pueden resultar útiles a partir de las experiencias de los países que buscaron mejores formas de gobernar, distribuir y gestionar el financiamiento educativo.

### ***La estructura de este informe***

El informe consta de cinco capítulos. Luego del Capítulo 1 que explica la importancia del financiamiento educativo, los Capítulos 2 a 5 se relacionan con los problemas sustantivos claves e inherentes a las políticas de financiamiento: Gestión del financiamiento educativo (Capítulo 2); Distribución del financiamiento educativo (Capítulo 3); Planificación en el uso del financiamiento educativo (Capítulo 4); y Evaluación del uso de la financiamiento educativo (Capítulo 5). Los capítulos incluyen una descripción de los marcos del financiamiento educativo en los países; analizan las fortalezas y debilidades de los diferentes enfoques de financiamiento educativo; e incluyen recomendaciones para mejorar las estrategias de financiamiento.

---

## REFERENCIAS

- Ammermüller, A. (2005), "Educational opportunities and the role of institutions", *ZEW Discussion Paper N.º 05-44*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.753366>.
- Andersson, C. (2007), "Teacher Density and Student Achievement in Swedish Compulsory Schools",  
*Working Paper 2007:4*, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), Uppsala.
- Angrist, J. y Lavy, V. (1999), "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", *The Quarterly Journal of Economics*, Tomo 114, N.º 2 pp.533-575.
- Ares Abalde, M. (2014), "School Size Policies: A Literature Review", OECD Education Working Paper N.º 106, OECD Publishing, París.
- Bascia, N. y Faubert, B. (2012), "Primary class size reduction: How policy space, physical space, and spatiality shape what happens in real schools", *Leadership and Policy in Schools*, Tomo 11/3, pp. 344–364, <http://dx.doi.org/10.1080/15700763.2012.692430>.
- Baumol, W.J. (2012), *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, Yale University Press, Londres.
- Berne, R. y Stiefel, L. (1999), "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present", en H. F. Ladd, R. Chalk, y J. S. Hansen (eds.), *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, National Academy Press, Washington, D.C.
- Bietenbeck, J., Piopiunik, M. y Wiederhold, S. (2015), "Africa's Skill Tragedy : Does Teachers' Lack of Knowledge Lead to Low Student Performance?", *CESifo Working Paper 5470*.
- Björklund A, Edin, P-A., Fredriksson, P. y Krueger, A. (2004), "Education, Equality and Efficiency – An Analysis of Swedish School Reforms during the 1990s", *IFAU report 2004: 1*, Institute For Labour Market Policy Evaluations, Uppsala.
- Blanchenay, P. y Burns, T. (2016), "Policy experimentation in complex education systems", en T. Burns y F. Koester (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-10-en>.
- Blankenau, W. y Youderian, X. (2015), "Early childhood education expenditures and the intergenerational persistence of income", *Review of Economic Dynamics*, Tomo 18/2, Elsevier Inc., pp. 334–349, <http://dx.doi.org/10.1016/j.red.2014.06.001>.
- Burns, T. y Köster, F. (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, París.
- Busemeyer, M. (2008), "The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending", *Swiss Political Science Review*, Tomo 14, N.º 3.
- Castelli, L., Ragazzi, S. y Crescentini, A. (2012), "Equity in education : a general overview", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Tomo 69, Elsevier B.V., pp. 2243–2250, <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.12.194>.
- Chmielewski, A.K. (2014), "An international comparison of achievement inequality in within- and between-school tracking systems", *American Journal of Education*, Tomo 120/3, pp. 293-324.
- Cunha, F. y otros (2006), "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation", en E. A. Hanushek y F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Tomo 1, North-Holland, Á North-H.
- De Witte, K. y López-Torres, L. (2015), "Efficiency in education: A review of literature and a way forward", *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 68/4, pp. 339-363, <http://dx.doi.org/10.1057/jors.2015.92>.

- 
- Dolton, P. y Marcenaro-Gutiérrez, O.D. (2011), “If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance”, *Economic Policy*, Tomo 26/65, pp. 5–55.
- Fakharzadeh, T. (2016), “Budgeting and Accounting in OECD Education Systems: A Literature Review, OECD Publishing, París”, *OECD Education Working Papers*, N.º 128, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/5jm3xgsz03kh-en>.
- Fazekas, M. (2012), “School Funding Formulas: Review of the Main Characteristics and Impacts”, *OECD Education Working Papers*, N.º 74.
- Field, S., Kuczera, M. y Pont, B. (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, París.
- Finn, J.D y Achilles, C.M. (1990), “Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment”, *American Educational Research Journal*, 27, pp. 557-77.
- Fischer, N. y Klieme, E. (2013), “Quality and effectiveness of German all-day schools: Results of the study on the development of all-day schools”, en J. Ecarius y otros (eds.), *Extended Education – an International Perspective*, Barbara Budrich, Opladen, pp. 27-52.
- Gibbs, C (2014), “Experimental evidence on early intervention: The impact of full-day kindergarten”, EdPolicyWork working papers, University of Virginia, [http://curry.virginia.edu/uploads/resourceLibrary/34\\_Full\\_Day\\_KG\\_Impact.pdf](http://curry.virginia.edu/uploads/resourceLibrary/34_Full_Day_KG_Impact.pdf).
- Grosskopf, S., K.J. Hayes y L.L. Taylor (2014), “Efficiency in education: Research and implications”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, Tomo 36/2, pp. 175–210, <http://dx.doi.org/10.1093/aep/ppy007>.
- Hanushek, E.A. (2011), “The economic value of higher teacher quality”, *Economics of Education Review*, Tomo 30, Elsevier, pp 466-479.
- Hanushek, E.A. (2006), “School Resources”, en E. A. Hanushek y F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B. V.
- Hanushek, E.A. y Wößmann, L. (2006), “Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries”, *The Economic Journal*, Tomo 116/March, pp. C63–C76.
- Hattie, J. (2009), *Visible learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*, Routledge, Londres.
- Heckman, J. (2006), “Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children”, *Science*, Tomo 312, pp. 1900-1902.
- Huguenin, J.-M. (2015), “Data Envelopment Analysis and non-discretionary inputs: How to select the most suitable model using multi-criteria decision analysis”, *Expert Systems with Applications*, Tomo 42/5, Elsevier Ltd, pp. 2.570–2.581, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eswa.2014.11.004>.
- Kautz, T., Heckman, J.J., Diris, R., ter Weel, B. y Borghans, L. (2015), “Fostering and measuring skills: improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success”, *OECD Education Working Papers*, N.º 110, OECD publishing, París
- Kirabo Jackson, C., Johnson, R., y Persico, C. (2014), “The effect of school finance reforms on the distribution of spending, academic achievement and adult outcomes”, NBER Working Paper Series, Working Paper 20118, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (National Bureau of Economic Research, NBER), Cambridge MA [www.nber.org/papers/w20118](http://www.nber.org/papers/w20118)



- 
- Krueger, A. (1999): “Experimental Estimates of Education Production Functions”, *The Quarterly Journal of Economics*, Tomo 114, N.º 2, pp. 497-532.
- Lafortun, J., Rothstein, J. y Whitmore Schanzenbach, D. (2016), “School Finance Reform and the Distribution of Student Achievement”, Northwestern Institute for Policy Research Working Paper Series WP-16-04, [www.ipr.northwestern.edu/publications/papers/2016/WP-16-04.html](http://www.ipr.northwestern.edu/publications/papers/2016/WP-16-04.html)
- Levačić, R. (2008), “Financing Schools: Evolving Patterns of Autonomy and Control”, *Educational Management Administration & Leadership*, Tomo 36/2, pp. 221–234, <http://dx.doi.org/10.1177/1741143207087774>.
- Levačić, R. y otros (2000), “Funding schools by formula: comparing practice in five countries”, *Journal of Education Finance*, Tomo 25/4, pp. 489–515, <http://ezproxy.umsl.edu/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eft&AN=507690856&site=ehost-live&scope=site>.
- Levin, B. (2003), *Approches to Equity in Policy for Lifelong Learning*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.366.4791>.
- Levin, H.M. (2015), “Issues in Educational Privatisation”, en H. F. Ladd y M. E. Goertz (eds.), *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Routledge, Nueva York.
- Lindahl, M. (2001), “Home versus School Learning: A New Approach to Estimating the Effect of Class Size on Achievement”, *IZA Discussion papers N.º 261*.
- Lockheed, M.E. y Hanushek, E. (1994), “Concepts of Educational Efficiency and Effectiveness”, *Human Resources Development and Operations Policy Working Paper*, N.º 24.
- Meier, V. y Schütz, G. (2007), “The economics of tracking and non-tracking”, *Ifo Working Paper N.º 50*, Múnich.
- Molnar, A. y otros (2001), *2000-2001 Evaluation Results of the Student Achievement Guarantee in Education (SAGE) Program*, Center for Education Research, Analysis and Innovation (CERAI), Universidad de Wisconsin-Milwaukee.
- Mosteller, F. (1995), “The Tennessee Study of Size in the Class Grades”, *The Future of Children*, Tomo 5/2, pp. 113–127, <http://dx.doi.org/10.2307/1602360>.
- OCDE (a publicarse). *The Management of Human Resources in School Education*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, París.
- OCDE (a publicarse), *The Organisation of the School Offer*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, París.
- OCDE (2016a), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-12-en>.
- OCDE (2016b), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2016c), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-9-en>.
- OCDE (2016d), *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2016e), *Low Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them*, Pisa, OECD Publishing, París.
- OCDE (2015a), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.

- 
- OCDE (2014), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, París, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012a), *Does Money Buy Strong Performance in PISA?*, PISA In Focus Brief No. 13, [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf).
- OCDE (2012b), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD Publishing, París.
- Prenzel, M., Baumert, J., Blum, W., Lehmann, R., Leutner, D., Neubrand, M., Pekrun, R., Rost, J. y Schiefele, U. (eds.) (2005), *PISA 2003: Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs Zusammenfassung*, PISA-Konsortium Deutschland.
- Resh, N. (1998), "Track placement: How the 'Sorting Machine' Works in Israel", *American Journal of Education*, Tomo 106, N.º 3, p. 416-438.
- Rivkin, S.G., Hanushek, E.A. y Kain, J.F. (2005), "Teachers, schools and academic achievement", *Econometrica*, 73:2, Wiley-Blackwell Publishing, Inc., pp. 417-458.
- Robinson, G.E. y Wittebols, J. H. (1986), *Class Size Research: A Related Cluster Analysis for Decision-Making*, Education Research Service, Arlington, VA.
- Rockoff, J. (2004), "Impact of Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", *American Economic Review*, Tomo 94/2, pp. 247-252, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Santiago, P. (2002), "Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages", OECD Education Working Papers, N.º 1, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/232506301033>
- Schofield, J.W., en colaboración con K. Alexander, R. Bangs y B. Schauenburg, (2006), "Migration Background, Minority-Group Membership and Academic Achievement: Research Evidence from Social, Educational, and Developmental Psychology", *AKI Research Review 5*, Programme on Intercultural Conflicts and Societal Integration (AKI), Social Science Research Center, Berlín.
- Schütz, G., Ursprung, H.W. y Wößmann, L. (2008), "Education Policy and Equality of Opportunity", *Kyklos*, Tomo 61/2, pp. 279-308.
- Shavit, Y. y Müller, W. (2006), "Vocational Secondary Education, Tracking, and Social Stratification", en M. T. Hallinan (ed.), *Handbook of the Sociology of Education*, Springer, Estados Unidos, [http://link.springer.com/chapter/10.1007/0-387-36424-2\\_20](http://link.springer.com/chapter/10.1007/0-387-36424-2_20).
- Scheerens, J. (2004), "Perspectives on Education Quality, Education Indicators and Benchmarking", *European Educational Research Journal*, Tomo 3/1, pp. 115-138, <http://dx.doi.org/10.2304/eej.2004.3.1.3>.
- Scheerens, J., Luyten, H. y Ravens, J. (2011), *Measuring Educational Quality by Means of Indicators*, [http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-0926-3\\_1](http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-0926-3_1).
- Strand, S. (2007), "Minority Ethnic Pupils in the Longitudinal Study of Young People in England (LSYPE)", Centre for Educational Development Appraisal and Research, University of Warwick and Department for Children, Schools and Families, Londres.

---

Waslander, S., Pater, C. y van der Weide, M. (2010), “Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education”, *OECD Education Working Papers*, N.º 52, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4pskmkr27-en>.

Wolff, E.N. (2015), “Educational expenditures and student performance among OECD countries, Elsevier B.V.”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Tomo 33, Elsevier B.V., pp. 37–57, <http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2015.02.003>.

Wolff, E.N., Baumol, W.J. y Saini, A.N. (2014), “A comparative analysis of education costs and outcomes: The United States vs. other OECD countries, Elsevier Ltd”, *Economics of Education Review*, Tomo 39, Elsevier Ltd, pp. 1–21, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.12.002>.

Wolter, S.C. (2010), “Efficiency in education: 20 years of talk and no progress?”, en S. M. Stoney (ed.), *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from Research and Development for Education Policy in Europe*, NFER, Slough.

Wößmann, L. (2016), “The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement”, *Journal of Economic Perspectives*, Tomo 30/3, pp. 3–32.

Wößmann, L. (2008), “Efficiency and equity of European education and training policies”, *International Tax and Public Finance*, Tomo 15/2, pp. 199–230, <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-008-9064-1>.

---

## ANEXO 1.A1. TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVES

### **Efectividad, eficiencia y equidad**

En los estudios económicos, en general, la educación se conceptualiza como un proceso que transforma un conjunto dado de recursos en un conjunto dado de resultados. La educación es, por tanto, la transformación de los recursos (por ejemplo, las características de los alumnos y los docentes, el tamaño de la clase o las instalaciones de los centros educativos) en resultados individuales (por ejemplo, mejores competencias cognitivas, integración exitosa en el mercado laboral o bienestar individual) y sociales (por ejemplo, mayor participación democrática, movilidad intergeneracional o cohesión social). Este proceso está mediado por factores institucionales determinados por la política educativa (por ejemplo, descentralización del financiamiento educativo, mayor autonomía educativa o establecimiento de referencias para los centros) y estructuras más generales de las políticas nacionales y la gobernanza.

Los factores de contexto también afectan el éxito del sistema educativo y la efectividad de las reformas de las políticas. Los antecedentes socioeconómicos de los alumnos, las características del barrio y los compañeros, y la ubicación de los centros educativos inciden en la capacidad de aprovechar al máximo los recursos disponibles. Por lo tanto, se ha hecho un gran hincapié en garantizar que los recursos se dirijan a las áreas donde se puedan lograr más mejoras en la docencia y el aprendizaje y donde más se necesite el financiamiento. En este contexto, concebir estrategias de financiamiento que promuevan un uso de los recursos *efectivo, eficiente y equitativo* es de fundamental importancia.

### ***Efectividad***

La efectividad educativa refiere al potencial de una combinación de recursos educativos particular para lograr los resultados deseados. Los centros o sistemas educativos efectivos son aquellos que pueden conseguir en forma adecuada los objetivos educativos planteados produciendo el máximo de resultados posibles mediante el uso de los recursos humanos y físicos disponibles. Los estudios sobre la efectividad de la educación analizan si los recursos específicos tienen efectos positivos en los diferentes resultados y, de ser así, qué tan grandes son esos efectos (Lockheed y Hanushek, 1994). Contrariamente a lo que sucede con los estudios de la eficiencia (ver a continuación), los análisis de efectividad no tienen que ver necesariamente con el costo de los diferentes recursos, sino, más bien, con qué combinación mínima de recursos ofrece el nivel deseado de calidad educativa o resultados sociales y económicos a más largo plazo.

La efectividad puede ser interna o externa, según la naturaleza de los resultados que se estén considerando. Los análisis de efectividad interna evalúan en qué medida se aprovecha el potencial para ofrecer una educación de calidad a fin de lograr los resultados que recaen directamente en el sistema educativo, tales como los logros de los alumnos o los niveles de alfabetización o aritmética. Las políticas educativas dirigidas a aumentar la efectividad interna dependen de una evaluación de los usos alternativos de los recursos *dentro* del sistema educativo. La efectividad externa, por el contrario, aborda cómo se aprovecha el potencial educativo en términos de resultados financieros a nivel privado y social. Este tipo de análisis se concentra en las formas en que las combinaciones particulares de los recursos no financieros, tales como las características de los diferentes docentes o la

---

diferente currícula educativa, inciden en los resultados a más largo plazo en el mercado laboral. No obstante, las evaluaciones de la efectividad externa aportan poco a las políticas educativas, ya que en ellas no se cuantifica el esfuerzo financiero que se invierte en proveer los recursos humanos y físicos. Por ende, el concepto se utiliza en general como primera etapa de un análisis de costos y beneficios (Lockheed y Hanushek, 1994).

Se puede lograr una mayor efectividad interna y externa mediante dos enfoques diferentes: ya sea a través de mantener niveles idénticos de resultados y disminuir la intensidad de los recursos en el sistema o a través de lograr mejores resultados con el mismo nivel de recursos. La elección del enfoque tiene implicancias importantes para los encargados de elaborar las políticas y dependerá de los factores de contexto. La mejor forma de ir en busca de sistemas educativos más efectivos siempre depende de las limitaciones políticas, culturales y económicas que enfrentan las autoridades de la educación. En épocas de crecimiento económico, orientarse a aumentar el desempeño de los alumnos con una asignación de recursos educativos constante o en aumento controlado puede ganar terreno político más fácilmente, mientras que en tiempos de limitaciones graves en el presupuesto el uso excesivo de los recursos públicos cobra más relevancia y se ejerce más presión para su reasignación para otros usos. En cualquier caso, incluso con condiciones políticas y económicas favorables, contar con un sistema educativo más efectivo en términos generales se traduce en una mejor adecuación entre los recursos y los resultados educativos (lo que no significa que *más* recursos necesariamente redunden en mejores resultados).

### ***Eficiencia***

Eficiencia educativa, por su parte, refiere a la habilidad de aprovechar el máximo potencial educativo al *menor costo posible*. Por tanto, este concepto agrega un componente de costos financieros al análisis de la efectividad. Esto significa que no solo importa, por ejemplo, cuántos docentes por alumno o computadoras por centro educativo necesita un sistema educativo para impartir una educación de calidad, sino, más bien, cómo la intensidad de esos recursos se traduce en el peso que tienen las necesidades de inversión financiera en las decisiones presupuestarias. De este modo, a efectos de analizar la eficiencia, es necesario tener información respecto al costo de los recursos humanos y físicos.

A partir de estas definiciones, se deduce que un sistema educativo puede ser efectivo sin ser eficiente, pero no puede ser eficiente sin ser efectivo. Desde una perspectiva política, esto implica que no existe un sustento lógico para elaborar políticas de reducción de costos basado en un argumento de eficiencia, si primero no se garantiza un impacto neutral o positivo en la efectividad. Por tanto, una reforma en las políticas solo puede revelarse a sí misma como verdaderamente eficiente si la efectividad interna y externa se mantiene, al menos, incambiada.

La eficiencia puede también ser interna o externa según la naturaleza de los resultados en cuestión. La eficiencia interna se concentra en la relación entre los recursos financieros y los resultados que corresponden al sistema educativo, como los logros de los alumnos o los niveles de lectura, escritura y matemáticas. En el contexto de las políticas de educación, las evaluaciones de la eficiencia interna apuntan a valorar cuál es la mejor forma de asignar fondos disponibles *dentro* del sistema. El uso de estos análisis puede ofrecer pautas sobre qué políticas de financiamiento educativo se deben perseguir. La eficiencia externa, por otro lado, se centra en comparar los beneficios de invertir en el sistema educativo con los beneficios de invertir montos similares en otras prioridades. Como condición, los resultados de las diferentes prioridades deben ser comparables, lo que generalmente implica que se midan como retornos financieros, en general en el contexto del mercado laboral. Así pues, estas evaluaciones ayudan a comprender qué cantidad de fondos se debería asignar *al* sistema

---

o desde el sistema. Asimismo, ofrecen la justificación de las tendencias a largo plazo en los gastos en educación mostrando cómo los costos económicos de brindar una educación de calidad se pueden traducir en forma continua en mejores resultados sociales y económicos. Los análisis de la eficiencia externa trascienden el alcance del presente informe.

Al igual que sucede con la efectividad, las mejoras en la eficiencia se pueden obtener, ya sea a través de una perspectiva de insumos como de productos. Los sistemas educativos pueden pasar a ser más eficientes a través de consumir menos recursos financieros sin producir cambios en los resultados o mejorando los resultados sin cambiar el nivel de inversión financiera.

### ***Equidad***

La equidad educativa es un concepto amplio que no se define fácilmente. Los estudios de la equidad educativa se relacionan no solo con temas internos del sistema educativo, sino, en general, también exploran fenómenos más amplios tales como la segregación residencial, la discriminación social y la integración de los inmigrantes y las minorías (Levin, 2003).

La búsqueda de la equidad en la educación, en general, toma en cuenta tres estrategias diferentes posibles que subyacen a la elaboración de las políticas: buscar la igualdad de oportunidades, igual tratamiento o iguales resultados en los alumnos y los centros educativos (Castelli y otros, 2012). La equidad no es en todos los casos sinónimo de igualdad: queda abierta al tratamiento desigual de los que provienen de diferentes puntos de partida. Luchar por lograr iguales resultados en alumnos con diferentes características permite que existan diferencias en el financiamiento de los costos diferenciales de ofrecer experiencias educativas similares para distintos grupos de estudiantes. Los diferentes enfoques también revelan una relevancia diferente otorgada a las fases del proceso educativo. Si bien la cuestión de la igualdad de oportunidades implica la provisión de niveles de recursos lo suficientemente diferenciados para garantizar niveles de calidad idénticos, el centro de la equidad como igualador de logros vira el debate hacia las mejores políticas para garantizar una distribución uniforme de los resultados educativos.

Existen dos formas principales de operacionalizar la equidad en la educación: horizontal y verticalmente. Mientras que la equidad horizontal considera la provisión general de recursos a cada parte del sistema educativo, la equidad vertical justifica las opciones de las políticas dirigidas a garantizar que los grupos de alumnos o los centros educativos desfavorecidos tengan acceso a fondos adicionales. Tal como se explicará a continuación, la equidad horizontal y vertical pueden constituir objetivos complementarios. Mientras que la equidad horizontal se evalúa por la mínima variabilidad en la distribución de los recursos para alumnos similares, la equidad vertical se concentra en ofrecer un financiamiento diferencial para los diferentes grupos de alumnos en función de sus necesidades. A efectos de minimizar una aparente tensión entre estos conceptos, los análisis deben estar claramente identificados y estar correctamente condicionados a los factores relevantes para la diferenciación. Las siguientes secciones abordarán en mayor profundidad estos temas.

#### ***Equidad horizontal***

En general, la equidad horizontal se define como el igual tratamiento de los iguales. Este concepto refleja estrechamente el principio de igualdad en la distribución de los recursos, de forma que la misma cantidad de recursos educativos se asigne para tipos similares de provisión. Con respecto al caso de la equidad horizontal, las diferencias en las oportunidades educativas se analizan dentro de cada subpoblación de alumnos o centros educativos a los que se apunta. Es, por tanto, un concepto útil cuando se aplica a la igualdad intragrupo si las subpoblaciones relevantes están bien identificadas y se analizan por



---

separado (Berne y Stiefel, 1999). Los esquemas de financiamiento equitativo horizontal se establecen de forma que exista una dispersión mínima de acceso a los recursos *dentro* de las subpoblaciones relevantes de alumnos o grupos de centros educativos.

### *Equidad vertical*

En general, la equidad vertical se define como el desigual tratamiento de los desiguales. En otras palabras, los alumnos o centros educativos con diferentes características deben tener acceso a distintos niveles de financiamiento. Estas diferencias reflejan los costos adicionales de ofrecer experiencias educativas similares a todos los alumnos con diferentes características. Este es, por tanto, el concepto que mejor refleja el principio de igualdad de oportunidades educativas. A nivel de los alumnos implica que el financiamiento se debe asignar según las necesidades específicas de cada subpoblación, identificada por sus características relevantes. Análisis previos de los datos de PISA indican que el riesgo de bajo rendimiento es significativamente diferente y aumenta sistemáticamente para los estudiantes con características clave identificadas (OCDE, 2016c; OCDE 2016e). Estas características son, en general, los contextos familiares y culturales, el género, la etnia, la condición de inmigrante o las necesidades educativas especiales específicas. A nivel del centro educativo o regional, las características que usualmente se consideran están relacionadas con el nivel de urbanismo de la municipalidad o región, su dimensión y la capacidad financiera para generar ingresos adicionales. Las estrategias de financiamiento para la educación deben tener esto en cuenta si se quiere lograr la equidad entre los diferentes grupos de estudiantes. Los esquemas de financiamiento que buscan la equidad vertical se establecen de forma que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades para lograr su máximo potencial, independientemente de las circunstancias que estén fuera de su control directo.

A simple vista, las definiciones de los conceptos de equidad vertical y horizontal pueden implicar un *trade-off*. La asignación de un financiamiento diferencial para cumplir con los objetivos de equidad vertical produce una variabilidad general en los recursos de las diferentes regiones y centros, que podría dificultar la equidad horizontal. No obstante, una distinción y evaluación conceptual claras revelan que no existe tal preocupación, ya que la equidad horizontal se puede buscar sin perjuicio de los aspectos verticales. Es posible ofrecer un financiamiento diferencial en las subpoblaciones de alumnos y, a su vez, garantizar una mínima variación en el acceso a los recursos dentro de dichas subpoblaciones. Por tanto, si bien un esquema de financiamiento puede asignar recursos adicionales para los centros con una mayor proporción de alumnos de contextos socioeconómicos desfavorecidos, la equidad horizontal se puede lograr garantizando que el financiamiento adicional sea idéntico para los grupos de alumnos o centros con características similares.

Las investigaciones en el área de la economía de la educación aportaron pruebas que avalan que contar con fórmulas de financiamiento bien diseñadas y transparentes es la mejor forma de combinar la equidad horizontal y vertical y, a su vez, incentivar el uso eficiente de los recursos educativos en los diferentes niveles del sistema (Levačic, 2008). Una fórmula de financiamiento es un conjunto de criterios acordados que se aplican en forma imparcial a cada centro, generalmente a través de una fórmula matemática que hace explícitos los coeficientes inherentes a cada criterio (Levačic y otros, 2000; Fazekas, 2012). A través de las fórmulas de financiamiento se hacen explícitos los objetivos de equidad y eficiencia, y los coeficientes aprovechan el potencial para abordar mejor las prioridades específicas de los centros. El Capítulo 3 incluye un análisis más profundo de las fórmulas de financiamiento y otros mecanismos de financiamiento utilizados en los países analizados en este informe.

---

## Medir la eficiencia

### *Eficiencia como concepto normativo*

La eficiencia es diferente a la productividad debido a su naturaleza normativa. La productividad representa la relación entre los productos e insumos que participan en un proceso de producción dado. Si se considera el proceso educativo como una producción, una medida de la productividad en este sentido se daría por la simple relación entre los resultados educativos, tales como el logro de los alumnos, y una medida de los recursos invertidos en ese proceso educativo. Por otro lado, las medidas de eficiencia técnica intentan captar la distancia entre la productividad *observada* y la productividad *máxima esperable* con el mismo nivel de recursos invertidos (enfoque orientado hacia los insumos) o el mismo nivel de resultados (enfoque orientado hacia resultados). En el caso de la educación, y considerando un enfoque orientado hacia los insumos a nivel de los centros educativos, el grado de ineficiencia técnica se puede medir como la proporción de recursos que se podrían ahorrar para un nivel dado de logros de los alumnos, si el centro estuviera operando en forma óptima. Por lo tanto, la eficiencia técnica es un concepto normativo, ya que supone la existencia de una relación óptima entre los recursos invertidos y los resultados de la inversión. La existencia de este punto óptimo establece un punto de referencia para el desempeño, porque se supone que los centros y sistemas educativos pueden procurar funcionar a este nivel.

Cuando se tiene en cuenta no solo la cantidad sino también los precios de los insumos, también existe una relación óptima a considerar. En ese caso, se tiene en cuenta el concepto de eficiencia en la asignación. No obstante, en el caso de la educación resulta más difícil obtener una medida confiable de la eficiencia en la asignación, ya que los precios de los insumos relevantes del proceso educativo, en general, no están disponibles y no se pueden separar del precio de otros insumos. Por ejemplo, si bien determinadas habilidades docentes demuestran tener un mayor impacto en el éxito de los alumnos que otras, el costo de dichas habilidades no puede separarse del costo total de contratar a un docente. Además, los salarios docentes generalmente se ven afectados por factores institucionales que podrían separarse estrictamente de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se producen en el aula.

Las prioridades para la organización del proceso educativo siguen estando relativamente más afectadas por las decisiones presupuestarias discrecionales de los directores de los centros y otras autoridades de la educación, además de recibir cierta influencia de los mecanismos del mercado, en lugar de depender estrictamente del ajuste entre la oferta y la demanda de insumos. Para realizar comparaciones internacionales de la eficiencia en la asignación se agrega la dificultad de contar con conjuntos de recursos financieros que se puedan comparar a nivel internacional. Las diferencias en los salarios docentes en los países se ven fuertemente influenciadas por las diferencias institucionales en la legislación del mercado laboral y el promedio de productividad laboral de cada economía. Estos son factores externos a los propios sistemas educativos y no deberían contaminar las evaluaciones de eficiencia educativa. Si bien estas diferencias se pueden controlar en forma parcial, una parte sustancial de los estudios sobre medición de la eficiencia se ha concentrado en medir la eficiencia técnica en lugar de la eficiencia en la asignación. No obstante, no existen divergencias en las conclusiones cualitativas, ya que la eficiencia técnica es una condición necesaria para que exista eficiencia en la asignación. Las políticas que apuntan al uso efectivo de los recursos son necesarias para promover un uso eficiente de los recursos.

---

### ***Eficiencia como concepto relativo***

La existencia teórica de un punto de referencia con el que se pueda comparar inmediatamente la productividad observada plantea una pregunta práctica, concretamente, saber cómo determinar empíricamente este punto de referencia. Los estudios empíricos suponen que el potencial para lograr determinado nivel de productividad se puede inferir de la muestra de productividades observadas que se utilizó en la evaluación comparativa. Por lo tanto, la eficiencia se percibe como un concepto relativo. Por ejemplo, el potencial de un centro educativo específico para lograr determinados resultados se puede inferir a partir del conjunto de centros que tienen una intensidad de recursos idéntica. Los centros que logran mejores resultados con la misma cantidad de recursos que los centros con peores resultados se consideran más eficientes técnicamente desde una perspectiva orientada a los productos.

No obstante, la capacidad para usar los recursos educativos en forma efectiva también depende de factores de contexto e institucionales que no están relacionados directamente con la gestión de los centros o la política educativa. Las mediciones de la eficiencia que no toman en cuenta estos factores tienden a captar la hostilidad de las condiciones en que funcionan los centros en lugar de la estricta capacidad de la gestión de los centros para convertir los recursos en resultados. La forma en que los insumos que se encuentran o no bajo la órbita de las autoridades de la educación se toman en cuenta en los análisis es por tanto fundamental, ya que los diferentes enfoques cambian las estimaciones de la eficiencia.

### ***Eficiencia como un concepto pasible de medición***

Los estudios de medición de la eficiencia pueden ser una valiosa herramienta para diagnosticar dónde pueden estar surgiendo los problemas de eficiencia y dónde se podrían usar los recursos en forma más efectiva. El Cuadro 1.A1.1 incluye un breve resumen de los principales métodos utilizados para medir la eficiencia.

No obstante, desde la perspectiva de las políticas se debe tener mucha cautela a la hora de utilizar los estudios de medición de la eficiencia para cambiar la asignación de los recursos educativos. Las conclusiones se basan principalmente en pruebas correlacionadas que no indican una clara relación de causalidad. Los sistemas educativos se caracterizan por las conductas complejas de los agentes implicados, y la verdadera relación de causalidad no es fácilmente discernible a través de mediciones provenientes de estudios, al menos con las herramientas de investigación disponibles actualmente. Incluso las estimaciones de la eficiencia son sensibles a factores que quedan a discreción del analista: la elección de los insumos y resultados a incluir en los análisis, la elección de factores a los que están condicionados los análisis, los métodos empleados y los supuestos detrás de esos métodos. Los estudios que aplican múltiples enfoques, con análisis de sensibilidad y robustez son más confiables por su credibilidad empírica. Los enfoques de métodos mixtos, que incluyen evaluaciones cualitativas, pueden aportar la información más significativa para las políticas (Grosskopf y otros, 2014).

---

### Cuadro 1.A1.1. Principales enfoques para la medición de la eficiencia en la educación

Los estudios sobre medición de la eficiencia se pueden dividir en métodos paramétricos y no paramétricos. Los enfoques paramétricos suponen que el proceso por el cual los insumos se transforman en productos se puede representar a través de una función matemática. Si las suposiciones son correctas, entonces, los métodos paramétricos son la mejor forma de estimar las puntuaciones de la eficiencia. Los métodos paramétricos son valiosos gracias a sus propiedades estadísticas. Los intervalos de confianza se pueden interpretar fácilmente a partir de los errores estándares y la forma funcional supuesta permite fácilmente cuantificar el efecto marginal de determinadas variables sobre las estimaciones de eficiencia y su significación estadística. Incluso, los métodos paramétricos también pueden ser estocásticos, lo que implica que las estimaciones de la eficiencia se pueden separar de la variación no explicada.

Por otro lado, las técnicas no paramétricas se basan en una serie de suposiciones menos estrictas sobre el proceso de producción. No se supone la forma en que los insumos se convierten en productos, lo que implica que las productividades observadas se infieren en su totalidad a partir de los datos. Esto presenta algunas limitaciones. Primero, no se puede computar directamente ninguna prueba de significación estándar y efectos marginales. Segundo, las estimaciones no paramétricas son en general deterministas, lo que implica que se pueden contaminar fácilmente con la variación no explicada en los datos, lo que las hace más susceptibles a los errores y valores atípicos de la medición. No obstante, los recientes avances en los métodos no paramétricos han logrado superar o al menos limitar la mayor parte de estas dificultades, haciéndolas más robustas. En tal sentido, los diferentes métodos de remuestreo han cerrado la brecha entre los estudios paramétricos y no paramétricos incorporando propiedades estadísticas al proceso de medición. Estas permiten lograr estimaciones de eficiencia más robustas.

Los métodos no paramétricos han sido los más aplicados en los estudios de medición de la eficiencia educativa (De Witte y López-Torres, 2015). Dos de las justificaciones al respecto se relacionan con la naturaleza del proceso educativo. Primero, en general, el proceso por el cual los insumos educativos se transforman en resultados educativos se desconoce y es difícil de traducir a una función matemática. Por lo tanto, los métodos no paramétricos, al no exigir una forma funcional específica, parecen una opción natural, ya que la importancia relativa de cada insumo para el proceso educativo se infiere directamente de los datos. Segundo, los sistemas y centros educativos buscan cumplir varios objetivos, y los métodos no paramétricos abordan más fácilmente los productos múltiples que los métodos paramétricos.