

# **4**

**Mecanismos de  
transferencia de  
recursos en el  
marco de la  
descentralización  
educativa**

**Mecanismos de transferencia de recursos en el marco de la descentralización educativa.**

Lorena Alcázar

Rodrigo Lovatón\*

Diciembre, 2005

© Derechos Reservados

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2006-0256

Se autoriza citar o reproducir parte o todo el contenido del presente documento, siempre y cuando se mencione la fuente.

Consejo Nacional de Educación, 2005

Av. De la Policía 577, Lima 11-Perú

Telefaxes: 261 9522 – 261 4322

[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)

Este trabajo ha sido realizado gracias a USAID, con el apoyo de AprenderDes.

\* Investigadora Principal e Investigador Asistente del Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.



## □ — ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>2. LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PARA EL SECTOR EDUCACIÓN A LOS GOBIERNOS REGIONALES</b>	5
2.1. Distribución geográfica de los recursos de educación	6
2.2. Los recursos de las regiones según fuente de financiamiento y por tipo de gasto	8
<b>3. ELEMENTOS PARA LA REFORMA DE LOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS: ALTERNATIVAS Y EXPERIENCIAS</b>	12
3.1. Objetivos y principios básicos en el diseño de transferencias	12
3.2. Tipos de transferencias	14
(i) <i>Transferencias en bloque vs. transferencias categóricas</i>	14
(ii) <i>Transferencias basadas en una fórmula</i>	16
(iii) <i>Transferencias cofinanciadas</i>	17
(iv) <i>Transferencias basadas en el reintegro de los costos</i>	18
(v) <i>Competencia por transferencias</i>	19
3.3. Experiencias internacionales	20
(i) <i>Bolivia</i>	20
(ii) <i>Brasil</i>	24
(iii) <i>Chile</i>	28
(iv) <i>Colombia</i>	31
<b>4. BALANCE Y PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN PARA EL CASO PERUANO</b>	41
4.1. Balance de mecanismos de transferencia	41
(i) <i>En bloque para uno o más sectores (sin otros condicionamientos)</i>	41
(ii) <i>Categóricas</i>	42
(iv) <i>Cofinanciadas</i>	43
(iv) <i>Fórmula de distribución</i>	44
(v) <i>Reembolso total de costos para gastos específicos</i>	45
(vi) <i>Competencia por proyectos</i>	45
4.2. Transferencias categóricas mediante convenios de gestión	47
4.3. Asignación de transferencias basadas en una fórmula de distribución	49
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	55
<b>ANEXOS</b>	61

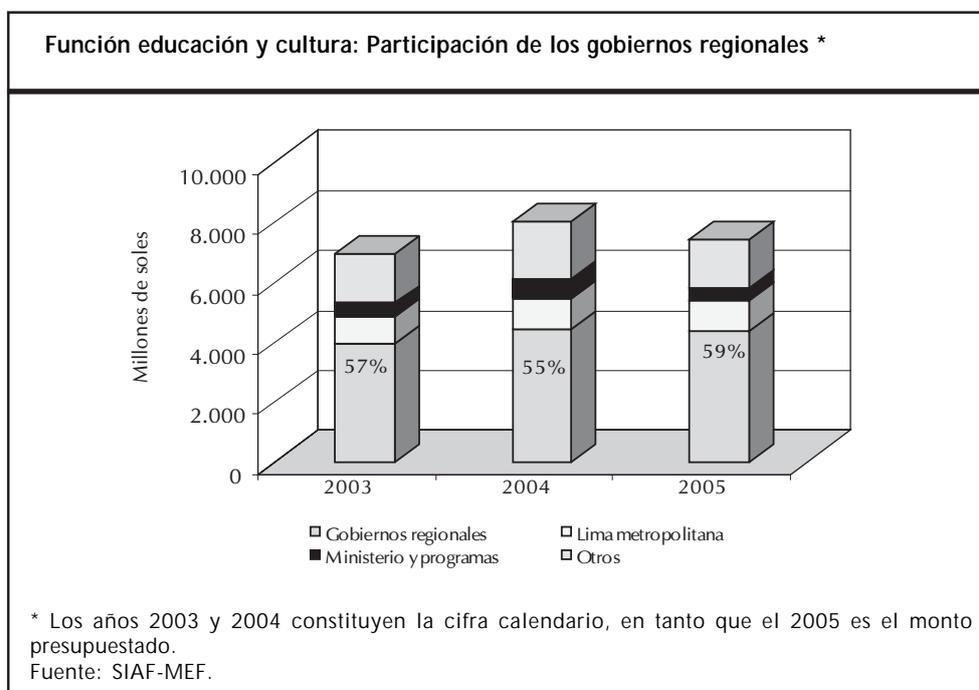
## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización de la educación implica ineludiblemente la transferencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asignadas a las instancias descentralizadas. En la actualidad, los gobiernos regionales ejecutan una parte importante del gasto de la función educación y cultura (poco más de la mitad de dichos fondos). No obstante, estas transferencias están caracterizadas por la carencia de un diseño específico para la satisfacción de los objetivos de política en el sector y por la existencia de un fuerte componente histórico en la forma cómo se distribuyen los recursos, que determina una situación actual inequitativa.

El objetivo del presente documento es examinar posibilidades para el diseño de mecanismos de transferencia de fondos a los gobiernos regionales para mejorar la situación actual, tanto desde el punto de vista de la equidad en la distribución como del cumplimiento de principios esenciales de eficiencia y transparencia en el proceso de asignación. Con este fin, luego de un breve diagnóstico de los recursos existentes actualmente en el sector Educación para los gobiernos regionales, se realiza una revisión teórica sobre el tema y se analiza con cierto detalle cuatro casos de experiencias latinoamericanas de transferencias orientadas a este sector, en particular, aquellas correspondientes a los casos de Bolivia, Chile, Brasil y Colombia. Por último, presenta un breve balance sobre las alternativas para el diseño de un mecanismo de transferencia y se explora con algún detalle aquellas que parecen más factibles de implementación en el caso de los gobiernos regionales: un mecanismo de transferencias categóricas basado en un convenio de gestión y la aplicación de una fórmula de distribución.

## 2. LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PARA EL SECTOR EDUCACIÓN A LOS GOBIERNOS REGIONALES

El presupuesto general de la función educación y cultura ha fluctuado alrededor de los 7.5 mil millones de soles entre el año 2003 (año en que se transfiere presupuesto a los gobiernos regionales<sup>1</sup>) y el año 2005, aunque registra una disminución en el último año. En ese período, la distribución del presupuesto de dicha función ha sido la siguiente: entre 55% y 59% se destina a los gobiernos regionales; alrededor de 13% a la Dirección Regional de Lima y las Unidades de Gestión Educativa Locales en el ámbito de Lima Metropolitana; aproximadamente 7% a la sede central del Ministerio de Educación y los programas centrales Educación Básica para Todos, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Huascarán y Educación en Áreas Rurales; y la parte restante repartida entre universidades y otras instituciones del sector.



<sup>1</sup> En el año 2003, los gobiernos regionales reciben la transferencia de presupuesto, personal y acervo documentario de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), de

Al interior de los gobiernos regionales, la función educación y cultura representa una proporción significativa (superior al 50%) de su presupuesto total, seguida por las funciones de salud y saneamiento y asistencia y previsión social (con una participación presupuestaria considerablemente menor de alrededor de 17% y 16% respectivamente).

A continuación se presenta un breve análisis primero, de cómo se distribuyen estos entre las regiones y, luego, de los recursos de los gobiernos regionales destinados al sector educación, de acuerdo a sus fuentes de financiamiento y destinos (por tipo de gasto y programas).

### **2.1. Distribución geográfica de los recursos de educación**

La distribución de los recursos del sector entre los gobiernos regionales no cuenta con un mecanismo explícito de asignación; por el contrario, se realiza de manera básicamente inercial, sobre la base de criterios históricos (a excepción de las reglas establecidas para las transferencias del gobierno central, FONCOR y canon que representan un pequeño porcentaje del total).

A partir del análisis de dicha distribución, es posible realizar algunas observaciones relevantes. Los gobiernos regionales de Cajamarca y Puno son los que cuentan con una mayor participación del presupuesto, cada uno con aproximadamente 7%. Al comparar, sin embargo, el presupuesto asignado a cada región por alumno y por docente, se encuentran inequidades significativas. Así, el presupuesto por alumno de la región Moquegua (el más alto) es alrededor de 2,3 veces más grande que el correspondiente a la región Cusco (el más bajo). El presupuesto por docente de la región Tumbes (el más alto) es aproximadamente 1,4 veces más grande que el correspondiente a la región Ica (el más bajo).

Los gobiernos regionales distribuyen, a su vez, los recursos a las Unidades Ejecutoras (UE) del sector, bajo su jurisdicción. En este caso, también se encuentran inequidades. Los resultados del estudio de Alcázar, López-Calix y Wachtenheim (2003), realizados sobre una muestra de 25 unidades ejecutoras en 7 departamentos del país, revelan que la distribución del presupuesto por docente y por alumno, entre las unidades ejecutoras encuestadas, presenta inequidades similares a las que se registran entre gobiernos regionales. Así, por ejemplo, el mínimo presupuesto administrativo

---

acuerdo a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ese mismo año, la Ley General de Educación establece a las Direcciones Regionales de Educación como órganos especializados del Gobierno Regional responsables del servicio educativo en el ámbito de su circunscripción territorial, las cuales mantienen su dependencia técnica y funcional del Ministerio de Educación.

<b>Regiones: Presupuesto de la función educación y cultura, matrícula y docentes, según gobierno regional (2003)</b>					
	<b>Presupuesto educación y cultura (miles nuevos soles)</b>	<b>Matrícula en instituciones públicas</b>	<b>Presupuesto por alumno (nuevos soles)</b>	<b>Docentes en instituciones públicas</b>	<b>Presupuesto por docente (nuevos soles)</b>
<b>Total</b>	<b>3.936.388</b>	<b>5.688.160</b>	<b>692</b>	<b>242.086</b>	<b>16.260</b>
Amazonas	92.849	135.989	683	5.639	16.466
Ancash	248.615	315.969	787	15.331	16.216
Apurímac	110.282	165.740	665	6.654	16.574
Arequipa	205.536	227.346	904	10.681	19.243
Ayacucho	151.902	212.089	716	9.858	15.409
Cajamarca	281.190	435.410	646	18.539	15.167
Cusco	195.591	370.563	528	12.557	15.576
Huancavelica	115.695	162.193	713	6.233	18.562
Huanuco	129.715	238.487	544	8.408	15.428
Ica	128.969	186.411	692	8.744	14.749
Junín	235.234	352.398	668	15.347	15.328
La Libertad	233.101	364.023	640	15.478	15.060
Lambayeque	154.750	272.728	561	10.023	15.440
Loreto	249.996	322.706	775	14.430	17.325
Madre de Dios	27.071	30.438	889	1.410	19.200
Moquegua	51.909	41.997	1.236	2.901	17.894
Pasco	70.734	93.394	757	4.622	15.304
Piura	260.182	434.785	599	16.288	15.978
Puno	290.182	403.270	720	17.039	17.030
San Martín	158.692	219.576	723	9.670	16.411
Tacna	62.630	68.813	910	3.754	16.684
Tumbes	73.112	61.794	1.183	3.614	20.230
Ucayali	100.966	167.899	601	6.535	15.450
Lima	198.004	232.519	852	11.768	16.826
Callao	109.403	168.623	649	6.563	16.670

Nota: La región Lima no incluye Lima Metropolitana.  
Fuente: SIAF-MEF, Cifras de la Educación 1998-2003.

por alumno en las 14 unidades ejecutoras del departamento de Ancash era 7,2 soles respecto a un máximo de 125,6 soles. En el caso del gasto por alumno en el programa de primaria en las unidades ejecutoras de Lima, se encontró que el gasto por alumno iba de un mínimo de 165 soles a un máximo de 393 soles.

Al interior del presupuesto correspondiente a la región, la parte ejecutada directamente por el gobierno regional corresponde principalmente a inversiones y gastos de capital (es decir, ejecución de obras, adquisición de inmuebles, bienes de capital y equipamiento, destinados al sector educación)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), corresponde al Gobierno Regional diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento para la educación, en coordinación con los gobiernos locales.

Por su parte, las otras unidades ejecutoras (UE) bajo su jurisdicción se encargan principalmente del gasto en personal, bienes y servicios. El presupuesto que reciben las UE de cada región también está estructurado en función de programas y grupos genéricos de gasto; sin embargo, la UE tiene discrecionalidad para dividir cada categoría genérica de gastos en otras específicas, en el contexto de la ejecución de recursos.

En este marco, las escuelas no ejecutan directamente recursos, sino más bien reciben los bienes y servicios asignados a ellas. Al interior de cada UE se lleva a cabo nuevamente un proceso de distribución de recursos, entre los centros educativos pertenecientes a la jurisdicción. Sin embargo, el reparto realizado por las UE también resultaba en una situación inequitativa. Por esta razón, en el 2003, se implementa el esquema con Unidades de Costeo, constituidas por grupos de centros educativos que forman subdivisiones al interior de cada UE (en la mayor parte de casos, coinciden con un distrito) y sobre la base de los cuales se lleva a cabo la formulación de presupuesto. De este modo, participan en las reuniones del Comité de Gestión Presupuestaria<sup>3</sup> directores representantes de las Unidades de Costeo en la jurisdicción y con ellos se toman las decisiones sobre cómo repartir los recursos. Posteriormente, una vez que la UE ha realizado las adquisiciones, los materiales son entregados al representante de la Unidad de Costeo.

## **2.2. Los recursos de las regiones según fuente de financiamiento y por tipo de gasto**

Los gobiernos regionales reciben recursos de dos fuentes principales: recursos ordinarios y transferencias del gobierno central (los recursos directamente recaudados representan un porcentaje no significativo). La fuente de financiamiento correspondiente a los recursos ordinarios representa casi la totalidad (80%) del presupuesto de los gobiernos regionales, tanto para el total de recursos con que éstos cuentan como para aquellos asignados a la función educación y cultura. Las transferencias del gobierno central (Fondo de compensación regional, canon y sobrecanon, participación en renta de aduanas) constituyen la segunda fuente más importante (alrededor del 13% del presupuesto total y un 5% de la función educación y cultura).

### ***(i) Recursos ordinarios***

En el marco del proceso presupuestario, el MEF asigna a los gobiernos regionales montos máximos (topes) para llevar a cabo todas sus funciones

---

<sup>3</sup> Los Comités de Gestión Presupuestaria, reglamentados mediante la Resolución Ministerial No. 124-2005-ED, son instancias de participación efectiva de los funcionarios y responsables de las metas presupuestarias de las UE, cuya función es acordar la distribución del presupuesto autorizado.

<b>Regiones: Presupuesto total y de la función educación y cultura según fuente de financiamiento, en miles de nuevos soles (2004)</b>				
	<b>Total</b>		<b>Función educación y cultura</b>	
	<b>Monto</b>	<b>%</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Recursos ordinarios	6.695.472	77,6	4.140.757	94,0
Recursos directamente recaudados	447.455	5,2	43.091	1,0
Fondo de compensación regional	507.569	5,9	66.755	1,5
Canon y sobrecanon	546.235	6,3	111.877	2,5
Participación en renta de aduanas	95.490	1,1	14.205	0,3
Donaciones y transferencias	310.775	3,6	30.591	0,7
Operaciones oficiales de crédito externo	20.279	0,2	-	0,0
<b>Total</b>	<b>8.623.273</b>	<b>100</b>	<b>4.407.276</b>	<b>100</b>

Fuente: SIAF-MEF.

educativas y establece lineamientos para que éstos elaboren sus respectivos presupuestos. Esta propuesta se elabora sobre la base de los recursos ejecutados en el periodo inmediatamente anterior y coordinaciones con sus unidades ejecutoras (se negocia el presupuesto para el ejercicio considerando sus requerimientos), incluyendo aquellas correspondientes al sector Educación. Posteriormente, el MEF se encarga de la evaluación de la propuesta de presupuesto correspondiente a cada región. De este modo, en el proceso presupuestario no existen índices de asignación, sino más bien prevalece la inercia en la asignación del presupuesto entre las regiones.

### (ii) *Renta de aduanas*

El único gobierno regional que recibe esta transferencia es el Callao, al que se asigna el 50% de los recursos recaudados a través de las aduanas (cobrados en su jurisdicción)<sup>4</sup>. Cabe señalar que en virtud de la Ley 27613, el 10% de lo que recibe por renta de aduanas debe destinarse a un Fondo Educativo, que debe solventar los costos de los programas que se lleven a cabo en la provincia y elevar la calidad de los docentes.

### (iii) *Canon y sobrecanon*

Ha excepción del canon y sobrecanon petrolero, en los demás conceptos la transferencia tiene las siguientes características:

<sup>4</sup> Artículo 34 de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783). El otro 50% es distribuido proporcionalmente entre todas las municipalidades de la jurisdicción.

- El 25% del total recaudado<sup>5</sup> (en la región) corresponde al gobierno regional en cuyo territorio se encuentra el recurso natural.
- Los recursos que reciben los gobiernos regionales como canon deben ser utilizados de forma exclusiva en gastos de inversión, específicamente, proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local<sup>6</sup>.
- Los gobiernos regionales deben entregar el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional.

El canon y sobrecanon petrolero constituyen recursos provenientes de la explotación petrolera, en beneficio de los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, y para los cuales no hay restricciones en cuanto a su utilización.

#### ***(iv) Fondo de Compensación Regional (FONCOR)***

El FONCOR fue creado sobre la base de los fondos correspondientes a los proyectos de inversión a cargo de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y a todos aquellos proyectos de inversión pública de alcance regional, además de recursos provenientes del proceso de privatizaciones y concesiones. En ese sentido, se establece como condicionamiento que deben ser destinados a proyectos de inversión pública regional, que hayan cumplido con los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

De acuerdo a la Ley 27783, el FONCOR se distribuye entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. No obstante, alrededor del 95% de los recursos para el año 2005 aún están conformados por proyectos en ejecución (es decir, no se reparten por un índice de distribución).

En líneas generales, no existen restricciones que obliguen a destinar los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central a sectores específicos. Analizando la información correspondiente a siete gobiernos regionales<sup>7</sup>, se encontró que se destina en promedio 17% del total de las

---

<sup>5</sup> La recaudación consiste en el 50% de los ingresos y las rentas generadas por la actividad de explotación del recurso natural en la región

<sup>6</sup> Artículo 6 de la Ley del Canon (Ley 27506), modificado por la Ley 28077.

<sup>7</sup> Los gobiernos regionales examinados fueron Ayacucho, Cajamarca, Callao, Ica, Lambayeque, Loreto y Madre de Dios.

transferencias a la función educación y cultura. Se observó además que existe grandes diferencias entre las regiones en relación a cuánto destinan al sector educativo. Así, por ejemplo, el GR de Madre de Dios destinó en el 2004 sólo el 9% del canon y sobrecanon a la función educación, mientras que el GR de Cajamarca usó un 37% de dichos recursos de forma similar, mientras que el GR de Ica destinó el 3% del FONCOR a educación, mientras el GR de Lambayeque asignó un 35% a este sector.

En relación a la distribución de recursos para las regiones de acuerdo al tipo de gasto<sup>8</sup>, destaca la predominante participación del rubro personal y obligaciones sociales que explica alrededor de 90% del presupuesto total de la función educación y cultura (el porcentaje es 70% en el presupuesto total del sector). Por otra parte, resalta el hecho que la participación de las inversiones en el presupuesto de la función educación y cultura en las regiones alcance tan sólo un 3% (cifra que sólo se incrementa hasta un 7% si se examina el presupuesto total de la función educación y cultura).

<b>Regiones: Presupuesto de la función educación y cultura, según grupos genéricos de gasto, en miles de nuevos soles (2004)</b>		
	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Personal y obligaciones sociales	4.026.196	91,4
Obligaciones provisionales	0	0,0
Bienes y servicios	183.464	4,2
Otros gastos corrientes	4.655	0,1
Inversiones	160.672	3,6
Otros gastos de capital	30.715	0,7
<b>Total</b>	<b>4.405.702</b>	<b>100</b>

Fuente: SIAF-MEF.

En particular, respecto a los gastos de inversión, se debe señalar que la programación de éstos se encuentra influida por el proceso de elaboración de los planes de desarrollo concertados y del presupuesto participativo, espacios de concertación en los que se definen prioridades para orientar los recursos del gobierno regional con la participación de la sociedad organizada.

<sup>8</sup> La clasificación utilizada a continuación corresponde a los grupos genéricos de gasto definidos en el SIAF.

### **3. ELEMENTOS PARA LA REFORMA DE LOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS: ALTERNATIVAS Y EXPERIENCIAS**

En un contexto de descentralización, y dada la ausencia de criterios y distribución inequitativa presentada en la sección anterior, el diseño adecuado de los mecanismos de transferencia de recursos constituye un elemento crucial para el cumplimiento de los objetivos de política propuestos. Por ello, en la presente sección se introducen los objetivos y principios básicos en el diseño de transferencias intergubernamentales, y se presentan los distintos tipos de transferencias existentes en la literatura conceptual y las experiencias de algunos países en transferencias en el sector Educación.

#### **3.1. Objetivos y principios básicos en el diseño de transferencias**

Los objetivos básicos que deben cumplir las transferencias intergubernamentales son<sup>9</sup>:

- Corregir las brechas fiscales existentes entre los ingresos y las responsabilidades de gasto asignadas a los gobiernos subnacionales (asociadas a las diferentes necesidades de cada región), bajo la premisa que la asignación de una función a una instancia descentralizada debe ir acompañada de los recursos para cumplir con ésta.
- Asegurar el cumplimiento de los objetivos nacionales de política.

El diseño de mecanismos de transferencia en el sector educación debe satisfacer tres principios básicos:

- Equidad.- Los gobiernos regionales asumen progresivamente una mayor cantidad de competencias, pero no cuentan necesariamente con iguales condiciones para ofrecer oportunidades educativas equitativas. Existe, en primer lugar, diferencias en cuanto a la capacidad para generar ingresos localmente. En segundo lugar, la situación inicial de las oportunidades y resultados educativos difiere entre las regiones. Por último, existen factores

---

<sup>9</sup> Adaptado de Winkler (1994), p. 31.

propios de cada región que pueden implicar en algunos casos un mayor costo para la provisión de los servicios educativos (educación bilingüe o intercultural, barreras geográficas o económicas en el acceso a la educación, entre otros). El diseño de los mecanismos de transferencia debería reconocer estas diferencias y establecer un sistema que favorezca oportunidades educativas equitativas para la población de cada una de las regiones.

- Eficiencia.- Uno de los objetivos implícitos en la descentralización es la generación de mayor eficiencia en la provisión de los servicios educativos (obtención de mejores resultados en la educación con el empleo de una menor cantidad de recursos). Adicionalmente, es necesario proveer de incentivos para la generación de ingresos locales que se traduzcan en un mayor gasto educativo; de otra manera, se podría fomentar un menor esfuerzo fiscal de parte de las regiones y un uso ineficiente de los recursos transferidos.
- Transparencia.- El mecanismo de transferencia debe ser lo más claro y sencillo posible, lo cual permite evitar la injerencia de grupos de presión o la existencia de algún tipo de corrupción en la forma de asignar los recursos. La transparencia fomenta además mayor credibilidad en el sistema de asignación, favorece la rendición de cuentas hacia la población/ usuarios e introduce una mayor predictibilidad en los montos correspondientes a cada región.

Adicionalmente, el diseño de los mecanismos de transferencia requiere examinar los siguientes elementos en las alternativas y experiencias a revisar:

- La distribución de funciones específicas entre las diferentes instancias que participan en el sector (nivel central, intermedio, local o proveedor del servicio).
- Los rubros que serán financiados por las transferencias (gasto corriente, inversiones, salarios, textos): en la medida que las distintas categorías de gasto reflejan distintos objetivos existentes en el sector, se puede optar por la creación de mecanismos de transferencia distintos para las diferentes categorías de gasto enfocados a objetivo específicos.
- Las alternativas de criterios relevantes para la asignación de los recursos a las instancias descentralizadas (población, matrícula, asistencia promedio, u otras variables características de cada región o localidad).
- Los mecanismos utilizados para realizar la transferencia (convenios de gestión, transferencias contra proyectos, fondos con fines predeterminados, etc.<sup>10</sup>).

---

<sup>10</sup> En los convenios de gestión se definirían ciertas normas para la utilización de los recursos acompañadas de indicadores que debería cumplir la instancia que recibe la transferencia. En las transferencias contra proyectos, los recursos serían transferidos a condición que exista un

### 3.2. Tipos de transferencias<sup>11</sup>

En la literatura económica es posible encontrar diferentes tipos de transferencias, las cuales pueden ser clasificadas según las características involucradas en su asignación:

- Generales (en bloque) y condicionales (categóricas).
- Esquema de financiamiento compartido (una proporción de recursos aportados localmente).
- Fórmula de distribución.
- Reembolso de costos.
- Competitivas.

Cabe señalar que los conceptos de cada categoría no son excluyentes, en la medida que pueden ser combinados entre sí en algunos casos. Además, como se explica más adelante, algunas categorías se vinculan al destino de los recursos, mientras que otras se relacionan a su distribución.

#### *(i) Transferencias en bloque vs. transferencias categóricas*

En las transferencias en bloque (*block grants*), la instancia receptora decide cómo se gastarán los recursos asignados, con el único condicionamiento que los fondos serán destinados a uno o más sectores específicos (un caso particular ocurre con las transferencias generales, para las cuales no se indica la destinación a un sector determinado). De esta manera, las transferencias en bloque proveen un mayor grado de discrecionalidad a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, nos encontramos frente a una transferencia en bloque si ella se encuentra destinada al gasto en salud y educación, sin la imposición de otras restricciones. En este marco, una fortaleza de la transferencia en bloque es que permite la competencia entre sectores (en función de sus propias prioridades e intereses) para la asignación de los recursos al interior de la instancia subnacional.

Un problema asociado a las transferencias en bloque es que éstas aseguran un ingreso mínimo, pero no un gasto mínimo en servicios específicos. De este modo, es posible que se produzca una reducción de los recursos que eran utilizados en el sector al que corresponde la transferencia y su desvío a otros fines (hacia otros gastos o incluso la disminución de los ingresos generados localmente por la recaudación).

---

proyecto planificado por la instancia subnacional. Los fondos con fines predeterminados serían entregados a condición que sean utilizados en una finalidad concreta para la cual se transfiere.

<sup>11</sup> La clasificación de los tipos de transferencias y las características de cada categoría se han elaborado sobre la base de Shah (1991), Winkler (1994), Rounds (1996), Bahl (2000), Zeikate (2002) y de Neubourg (2002).

En ese sentido, los objetivos de la transferencia pueden ser alcanzados más eficientemente mediante una transferencia condicional o con la aplicación de mandatos de gasto. Así, en las transferencias categóricas o condicionales, el gobierno central especifica los propósitos para los cuales el receptor puede usar los fondos (como en un servicio, programa o actividades predeterminadas o para ser utilizadas en gasto corriente o gasto de capital). Por ejemplo, la transferencia de recursos específicos para ser empleados en el programa de educación primaria o en la construcción de aulas. En ese sentido, las transferencias categóricas limitan la discrecionalidad del receptor y buscan asegurar que el gasto en la categoría especificada sea como mínimo el monto transferido desde el gobierno central. Una dificultad de las transferencias condicionales es que requieren una supervisión más estricta y la generación de mayor información, con el fin de asegurar que efectivamente se utilizan los recursos de acuerdo a los condicionamientos establecidos.

La discusión sobre la conveniencia de utilizar transferencias categóricas o en bloque se puede hacer en función del tipo de gasto que se llevará a cabo. La entrega de recursos para gastos corrientes (personal, bienes y servicios) parece más adecuada mediante transferencias condicionadas, ya que permite asegurar un gasto mínimo en categorías generales tales como capacitación y perfeccionamiento, educación primaria y secundaria, entre otras. En cambio, en el caso de los fondos destinados a la realización de inversiones, la opción de una transferencia en bloque para educación podría ser pertinente, debido a que admite mayor flexibilidad en las decisiones de inversión y la posibilidad de llevar a cabo obras de mayor envergadura y fomentar la competencia entre sectores.

En este marco, uno de los instrumentos a través de los cuales es posible establecer condicionamientos vinculados a transferencias para instancias descentralizadas es la suscripción de convenios de gestión. Los contenidos mínimos de dichos convenios incluyen no sólo las obligaciones de la entidad que transfiere los recursos y de la entidad receptora de los mismos, sino también resulta indispensable que incorporen indicadores que permitan una medición objetiva de los compromisos asumidos. Pero también incluyen un control de los mecanismos para fomentar el cumplimiento del convenio (ya sea bajo la forma de incentivos o penalidades) y para la generación de la información necesaria en función del diseño de indicadores, que deben tener como características fundamentales relevancia (en qué medida reflejan algún aspecto de los compromisos asumidos por la instancia que recibe los recursos), facilidad de interpretación, confiabilidad y accesibilidad de la información para elaborarlos (idealmente, disponibilidad periódica de la misma). Los aspectos sobre los cuales se puede definir indicadores incluyen los insumos utilizados para la prestación del servicio, las actividades o procesos

involucrados en ésta, así como los resultados generados y el impacto en el largo plazo.

### ***(ii) Transferencias basadas en una fórmula***

El objetivo básico de las fórmulas de asignación es determinar la manera en que se distribuirán los recursos (independientemente del destino que tengan éstos al interior de las regiones). Así, las transferencias basadas en una fórmula utilizan criterios objetivos y cuantitativos para asignar los fondos entre los gobiernos subnacionales. El empleo de una fórmula de distribución se presenta como alternativa respecto al uso de datos históricos para la repartición de los recursos.

La simplicidad debe ser la característica esencial de la fórmula que sirve de base a esta transferencia, para favorecer la transparencia en el proceso de asignación de recursos. En ese sentido, una de las formas más simples de aplicar estas fórmulas es mediante una transferencia basada en el número de ciudadanos o beneficiarios, la cual se denomina usualmente transferencia per cápita.

El empleo de una fórmula de asignación de recursos supone la elección de un conjunto de variables y la determinación de los pesos correspondientes a cada una de ellas, elementos que se encuentran directamente relacionados al objetivo (u objetivos) que cumple la transferencia. En ese sentido, el diseño de la fórmula está condicionado por la disponibilidad de datos actuales sobre las variables que miden las necesidades (por ejemplo, variaciones en costos o características actuales de la población), el esfuerzo fiscal (por ejemplo, tasas impositivas o tarifas para los usuarios), la capacidad fiscal (por ejemplo, las fuentes de ingreso propias actuales o potenciales) y medidas del desempeño del servicio.

¿Qué clases de variables pueden ser utilizadas en el diseño de la fórmula de asignación en el sector Educación?

- Variables de insumo, tales como los gastos administrativos, la cantidad de personal o de docentes, las cuales reflejan costos asociados a la prestación del servicio educativo.
- Variables de producto o resultado de la provisión del servicio. La variable de producto fundamental es el rendimiento académico; sin embargo, debido a que ésta es más difícilmente cuantificable, se podría usar alternativamente indicadores como el número de alumnos por clase.
- La búsqueda de mayor equidad en la provisión de servicios educativos se puede hacer explícita mediante el empleo de variables como el nivel de pobreza, indicadores sobre el desarrollo humano (escolarización,

analfabetismo, mortalidad infantil, etc.) o la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar recursos localmente. En general, es importante no considerar a las regiones como un grupo homogéneo sino identificar las diferencias relevantes existentes entre ellas.

Las diferencias en las necesidades o características intrínsecas de los gobiernos subnacionales que se reflejan en mayores costos para la provisión del servicio educativo. Este grupo de características puede ser reconocido si se considera indicadores como la población potencial por atender (necesidades), el número de personas que hablan otra lengua, el grado de urbanización o la densidad poblacional (costo del servicio educativo mayor en zonas rurales).

### ***(iii) Transferencias cofinanciadas***

Las transferencias basadas en el cofinanciamiento sobre una proporción de los recursos aportados localmente exigen que el gobierno subnacional realice un gasto en el sector para recibir recursos. En este esquema, por cada unidad monetaria aportada por la instancia subnacional, el gobierno central aporta una proporción específica o un monto fijo para la misma finalidad; por ejemplo, se puede acordar que por cada sol gastado en el sector educación, el gobierno central aporte 0.5 soles adicionales.

Las transferencias basadas en el cofinanciamiento pueden ser de dos tipos:

- Abiertas o sin límite para la transferencia que se recibe.
- Cerradas o con un monto máximo, de tal modo que en algún punto no se incrementa la transferencia a la par de los gastos del gobierno subnacional.

Una desventaja de las transferencias cofinanciadas abiertas es que el gobierno central pierde control sobre su presupuesto, porque el monto total dedicado a esta finalidad depende del comportamiento de gasto de los gobiernos subnacionales. Por ello, las transferencias cofinanciadas cerradas son utilizadas con mayor frecuencia (cuentan con un techo para el financiamiento hacia los gobiernos subnacionales). El límite que se impone a las transferencias cerradas es el mínimo de cofinanciación que se quiere asegurar en la provisión del servicio en la instancia subnacional.

Además, se puede clasificar estas transferencias de acuerdo a la forma en que se lleva a cabo el cofinanciamiento:

- Monto fijo de dinero, usualmente resultado de una negociación entre el gobierno central y el gobierno subnacional.
- Proporción fija para todas las jurisdicciones.

- Proporción variable según las características de la jurisdicción que recibe la transferencia.

Cabe señalar que las transferencias cofinanciadas pueden generar mayor eficiencia son, hasta cierto punto, contrarias a una mayor equidad, por lo que no se recomendarían para distribuir los recursos destinados a la prestación de servicios educativos básicos ya que implicaría supeditar éstos a la capacidad de realizar aportes con recursos locales. Por ello, las proporciones de cofinanciación central/local son típicamente ajustadas por las diferencias en la capacidad fiscal o necesidades (objetivos de equidad) o para proveer incentivos para cambios en el comportamiento de quien recibe la transferencia (objetivo de eficiencia). Un caso especial de estas transferencias es aquel en el cual se exige un mínimo nivel de gasto y se asegura que todos los que reciban la transferencia gasten esa cantidad independientemente de su capacidad fiscal; ello se logra haciendo que los que tienen menor capacidad fiscal reciban una transferencia mayor, y ésta se reduzca hasta hacerse cero para los gobiernos subnacionales que tienen mayor capacidad fiscal.

El uso de transferencias con cofinanciación genera incentivos para mayor esfuerzo fiscal de parte de los gobiernos subnacionales que las reciben; además, incentiva una mejor rendición de cuentas, en la medida que los contribuyentes y usuarios del servicio se sentirán más impulsados para monitorear los gastos y acciones del gobierno subnacional. Sin embargo, un esquema de cofinanciación bajo una proporción fija puede generar mayor inequidad, debido a que premia a las comunidades que gastan más en la categoría especificada, las cuales generalmente son las que cuentan con mayores recursos. Por esta razón, para lograr mejorar en la equidad de la distribución de recursos, es recomendable el uso de proporciones variables, por ejemplo, ajustadas por la capacidad fiscal de la localidad.

#### ***(iv) Transferencias basadas en el reintegro de los costos***

En un esquema de reintegro de costos, el gobierno central se compromete a entregar una transferencia que compense parcial o totalmente a las jurisdicciones por los costos incurridos en la provisión de determinados servicios. En este tipo de transferencias, típicamente se exige que las jurisdicciones documenten sus gastos antes de recibir el reembolso, aunque el esquema podría permitir un adelanto de fondos de cuentas especiales, a las que se vuelve a transferir recursos una vez que se recibe la documentación respectiva. El reconocimiento de las diferencias en las necesidades de gasto y la búsqueda de mayor equidad en la capacidad fiscal también están implícitas en este tipo de transferencia (como en el caso de aquella basada en una fórmula), pero sólo en este caso se toman en cuenta los costos de proveer el servicio de forma directa.

El reembolso total no provee incentivos a las jurisdicciones para monitorear los costos y fomentar la eficiencia (lo cual podría involucrar un riesgo de inercia), por lo cual éste debe ir acompañado de un proceso estricto de aprobación, controles y topes para los gastos (típicamente muy complicado y poco transparente). En el mismo sentido, el reintegro total no fomenta el aporte de recursos adicionales por parte de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo operaciones más eficientes, ya que todos los recursos invertidos son luego recuperados a través de la transferencia.

Las transferencias de reintegro parcial exigen una cofinanciación de costos de parte de la jurisdicción que las recibe y, de esa manera, fomentan en algún grado la eficiencia, aunque pueden generar problemas de equidad. Un obstáculo para las transferencias basadas en el reintegro parcial de costos es la existencia de una capacidad limitada en el gobierno subnacional para asumir una fracción de los costos.

#### ***(v) Competencia por transferencias***

El esquema de competencia por transferencias se presenta como una alternativa complementaria a otros mecanismos, establecida para algunos programas específicos o para proyectos de inversión. En el marco de este tipo de transferencias los gobiernos subnacionales compiten entre sí enviando propuestas de proyectos, las cuales evalúa el gobierno central sobre la base de criterios predeterminados para seleccionar cuáles serán financiadas, dentro de límites que han sido establecidos de antemano (total de proyectos a financiar, total de recursos disponibles para esta transferencia o magnitud individual de cada proyecto).

Por ejemplo, la creación de un fondo para la construcción de aulas en zonas rurales, al cual pueda acceder un gobierno subnacional mediante la presentación de un expediente técnico y la evaluación económica del proyecto a realizar. Más aún, para satisfacer otros objetivos implícitos en el diseño de transferencias, podría restringirse la posibilidad de recibir estos fondos sólo a aquellos gobiernos subnacionales que hayan demostrado mayor eficiencia en la prestación de servicios educativos (mediante algún indicador como la evolución de los gastos administrativos) o en los casos en que el nivel de pobreza o analfabetismo en zonas rurales exceda el promedio nacional.

La principal ventaja de las transferencias competitivas es que se fomentan las iniciativas de cada gobierno subnacional, las cuales deben estar mejor alineadas con sus propias necesidades. Un obstáculo importante para su implementación es la carencia de capacidad técnica suficiente en los gobiernos subnacionales para cumplir los requisitos necesarios para acceder a la transferencia competitiva; en esta medida, una opción para alcanzar

mayor equidad es acompañar estas transferencias de apoyo técnico o capacitación para la presentación de propuestas.

### **3.3. Experiencias internacionales**

#### *3.3.1 Bolivia<sup>12</sup>*

El proceso de descentralización educativa en Bolivia se inició en 1994, con la reorganización de los distintos niveles de gobierno y la definición de las responsabilidades correspondientes a cada sector. Este sistema comprende distintas transferencias categóricas: la coparticipación tributaria a municipalidades, transferencias orientadas a la reducción de la pobreza provenientes de la renegociación de la deuda externa (Diálogo 2000) y coparticipación tributaria a prefecturas departamentales. La implementación de este esquema permitió un aumento de los recursos disponibles para departamentos y municipios (acompañado de una mayor equidad en la distribución de éstos), aunque éste no incluyó criterios de eficiencia o esfuerzo fiscal.

En 1994, la descentralización de los servicios sociales en Bolivia comenzó con reformas institucionales que implicaron una reorganización en distintos niveles de gobierno y cambios en la estructura administrativa, además de la creación de entidades y mecanismos para la participación de la población en la toma de decisiones y control social. En este marco, la organización del gobierno estaba constituida por tres niveles con distintas responsabilidades, orientadas a la provisión del servicio educativo: el gobierno central, las prefecturas departamentales (instancia ejecutiva en el nivel departamental) y los gobiernos municipales (de jurisdicción provincial). En el sector educación, el marco normativo que establece las bases de la descentralización comprende a la Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Descentralización Educativa (1995) y la Ley de Reforma Educativa (1995).

Las responsabilidades correspondientes al gobierno central comprenden, principalmente, el diseño de políticas y normas técnicas, el financiamiento del personal docente y cofinanciamiento de inversiones en educación a través del Fondo de Inversión Social (FIS)<sup>13</sup>, el desarrollo del tronco curricular, la distribución de textos escolares, las tareas de capacitación docente, la supervisión pedagógica y la recolección de información educativa. Los municipios tienen como función básica la construcción, equipamiento,

---

<sup>12</sup> Basado en Galindo y Medina (1995), Ruiz-Mier y Giussani (1998), Blanes (1999), Di Gropello (1999), Ministerio de Hacienda (2003, 2004, 2005), Contreras y Talavera (2003) y la revisión del marco normativo relevante.

<sup>13</sup> Dicho fondo financiaba además inversiones en salud y saneamiento básico.

administración y mantenimiento de la infraestructura; por su parte, las prefecturas departamentales se encargan de la administración de los recursos humanos. La descentralización no asigna responsabilidades ni recursos directamente a las escuelas. En cuanto al financiamiento, el gobierno central se encarga del personal docente y administrativo (principal ítem de gasto) y los gobiernos municipales de la infraestructura, equipamiento y gastos de operación del servicio.

El sistema de transferencias a prefecturas departamentales y gobiernos municipales comprende básicamente tres variables: coparticipación tributaria a municipalidades, transferencias por el Diálogo 2000 a municipalidades, coparticipación tributaria a prefecturas departamentales (en los tres casos se trata de transferencias categóricas).

#### ***(i) Coparticipación tributaria a municipalidades***

La coparticipación tributaria es una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales para el ejercicio de sus competencias correspondientes (educación y otras). La Ley 1551 establece que el 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales<sup>14</sup> será destinado a los gobiernos municipales (y un 5% adicional a las universidades públicas). Para ello, éstos deben elaborar el presupuesto municipal concordante con su Plan Operativo Anual, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior.

La distribución de la coparticipación tributaria se realiza en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal a aquellos municipios cuya población sea mayor a 5000 habitantes; en cambio, los municipios que tengan una población menor a esta cifra deben conformar mancomunidades para poder acceder a estos recursos.

La coparticipación tributaria a municipalidades está sujeta a condicionamientos. Inicialmente, se estableció que las municipalidades estaban obligadas a destinar al menos el 85% de estos recursos en inversión y hasta 15% de todos sus ingresos en gasto corriente. La Ley 1702 (1996) estableció dichos condicionamientos y un periodo de ajuste de 5 años para el límite a gastos corrientes (de modo que en 1997 podía destinarse a este rubro

---

<sup>14</sup> El artículo 19 de la Ley 1551 clasifica los tributos y define como ingresos nacionales al impuesto al valor agregado (IVA), el régimen complementario del IVA (RC-IVA), el impuesto a la utilidad de las empresas (IUE), el impuesto a las transacciones (IT), el impuesto a los consumos específicos (ICE), el gravamen aduanero consolidado (GAC), el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (sucesiones), y el impuesto a las salidas al exterior.

hasta 45% y recién en el año 2001 está vigente el límite de 15%). Posteriormente, se modificó los condicionamientos (Ley 2296, 2001) y se determinó como porcentaje máximo para gastos corrientes el 25% de los ingresos municipales (ingresos propios, coparticipación tributaria y transferencias por el Diálogo 2000 a municipalidades).

***(ii) Transferencias por el Diálogo 2000 a municipalidades***

Las municipalidades también reciben transferencias provenientes de los recursos del gobierno, resultado del alivio de la deuda externa a que accedió dicho país, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 2235 (2001). Los mencionados fondos se constituyeron como recursos especiales para la reducción de la pobreza, que deben ser distribuidos de la siguiente manera:

- El 20% al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación pública, según la población escolarizada por municipio en las siguientes áreas: equipamiento escolar (equipos y sistemas de informática), adquisición de materiales, mantenimiento de infraestructura escolar, y dotación de incentivos para evitar la deserción escolar en primaria.
- El 10% para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según la población por municipio. En este caso, también se establece las áreas en que se podrán realizar las inversiones.
- El 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. En este caso, las áreas posibles de inversión comprenden actividades vinculadas al sector educativo de infraestructura, programas de educación alternativa y alimentación complementaria pre-escolar y escolar y programas de atención a la niñez.

Para la distribución de estos recursos se define primero una fórmula de «población recalculada» (entendida como la población municipal redefinida en función de los índices de pobreza), la cual se elabora sobre la base de la clasificación de la población de acuerdo a la metodología de NBI publicada por el Instituto Nacional de Estadística. A continuación, se realiza la distribución según dos criterios distintos:

- El 70% de los recursos se distribuyen entre todas las municipalidades del país de acuerdo con la proporción que corresponda a la población recalculada.
- El 30% de los recursos se divide en nueve partes iguales para cada departamento del país y cada una de dichas partes se distribuye entre todas las municipalidades de cada departamento en la proporción que corresponda a la población recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de las poblaciones recalculadas de todos los municipios del departamento.

Las transferencias por el Diálogo 2000 se desembolsan anualmente de forma automática a cada municipalidad. Para acceder a ellas, los municipios con población menor a 5000 habitantes deben conformar mancomunidades, de forma similar a lo que ocurre con las coparticipaciones tributarias a municipalidades. Además, los municipios deben realizar una redistribución de estos recursos entre las sub-alcaldías y distritos de sus jurisdicciones, de acuerdo a los mismos criterios con que se distribuye a las municipalidades.

### ***(iii) Coparticipación tributaria a prefecturas departamentales***

La Ley 1606 (1994) crea el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), con el propósito de gravar la comercialización de estos productos en el mercado interno. Posteriormente, la Ley 1654 (1995) establece que los recursos de uso departamental que administran las prefecturas departamentales comprenden, entre otros, al 25% de la recaudación efectiva del IEHD<sup>15</sup>. La distribución de dichos recursos se realiza de la siguiente forma: 50% tomando en cuenta el número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.

En la Ley 1654 también se establecen algunas restricciones en cuanto al uso de los recursos provenientes del IEHD: el 85% de éstos debe destinarse a proyectos de inversión y hasta el 15% para el financiamiento de los gastos administrativos de las dependencias de cada prefectura<sup>16</sup>.

Los resultados de la implementación del esquema de transferencias hacia municipios y departamentos, en líneas generales, fueron:

- La introducción de la Ley 1551 permitió un incremento sustancial de los recursos para las municipalidades (permitiendo a éstos una mayor autonomía fiscal) y una mejora en la forma de distribución respecto a la situación previa<sup>17</sup>. Además, los recursos para el sector educativo se han incrementado, en la medida que la descentralización permitió que los

---

<sup>15</sup> Los recursos con que se afrontan las competencias previstas en el nivel departamental provendrían en una gran proporción de las regalías asignadas a cada departamento y de los recursos del Fondo Compensatorio Departamental (FCD), creado en virtud de la Ley 1551, a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, como una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación por un monto que permita alcanzar este promedio.

<sup>16</sup> Los límites para los recursos de coparticipación del impuesto a los hidrocarburos también son aplicables a aquellos provenientes de las regalías y del Fondo Compensatorio Departamental.

<sup>17</sup> Galindo y Medina (1995) indican que el esquema de distribución de recursos anterior (bajo la Ley de Reforma Tributaria 843) provocó profundas asimetrías entre departamentos y al interior de ellos: los fondos para las municipalidades se concentraban alrededor de 90% en tres departamentos (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) y, al interior de los departamentos, dichos fondos beneficiaban en aproximadamente 90% a las ciudades capitales. De acuerdo a cifras

recursos propios aportados por las municipalidades puedan destinarse a conceptos que antes no eran atendidos adecuadamente, como el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura y la operación de los servicios. En adición a ello, en el nuevo esquema también se cuenta con los aportes que puedan realizar las prefecturas departamentales en educación.

- Las asignaciones presupuestarias a los departamentos se han incrementado significativamente; no obstante, las transferencias a los departamentos son altamente volátiles debido a la alta dependencia de los precios internacionales de petróleo y gas y porque son tomados en la práctica como uno de los factores de ajuste en el presupuesto del gobierno central cuando son necesarios recortes durante el año fiscal.
- En el marco de las reformas al esquema de transferencias, no se incluyó explícitamente objetivos de eficiencia para la prestación de servicios. Más aún, el diseño del marco de la descentralización no incorporó incentivos claros para un esfuerzo fiscal adicional de parte de los niveles subnacionales; incluso, se puede argumentar que las normas involucraron un desincentivo para el esfuerzo fiscal local, en la medida que las transferencias significativas no fueron acompañadas de responsabilidades adicionales efectivas (solamente algunas municipalidades, normalmente las más grandes, han tenido avances en la recaudación)<sup>18</sup>.

### 3.3.2 Brasil<sup>19</sup>

En 1996, en el marco de una reforma educativa, se pone en marcha un fondo orientado al desarrollo de la educación primaria, el cual constituye un caso de transferencias categóricas y que se distribuye en función del número de estudiantes matriculados en las escuelas administradas por cada Estado y cada municipio. La introducción de este fondo se vincula a la existencia de inequidades en la disponibilidad de recursos entre las regiones y entre niveles de gobierno y a la búsqueda de una mejora de la calidad educativa, objetivos sobre los cuales habría efectivamente incidido.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9394), dada en el año 1996, definió los roles y responsabilidades de los distintos niveles de

---

del Banco Mundial (1999), las ciudades capitales reciben hacia el año 1999 un 39% de la coparticipación, mientras que las provincias reciben un 61%.

<sup>18</sup>De forma consistente con la evidencia sobre mayor esfuerzo fiscal en municipalidades de ciudades más grandes, la dependencia fiscal de las coparticipaciones respecto de los ingresos municipales totales entre los años 1995 y 1996 disminuyó para este grupo, mientras que aumentó para el resto de municipalidades.

<sup>19</sup>Basado en Draibe (1998), Ministerio de Educación (1999, 2001, 2003), PREAL (2000), Banco Mundial (2002), Ferrato (2004), Gordon y Vegas (2004), Menezes-Filho y Pazello (2004) y la revisión del marco normativo relevante.

gobierno en la provisión de servicios educativos. Así, el Gobierno Federal asume el diseño de las políticas y garantiza la equidad y calidad de los servicios educativos. Los gobiernos estatales y municipales reciben conjuntamente la responsabilidad de proveer la educación primaria; además, se asigna a las municipalidades la prioridad en la educación pre-escolar y a los estados en la educación secundaria<sup>20</sup>.

En la constitución de Brasil se establece la obligación del Gobierno Federal de destinar un mínimo de 18% de sus ingresos tributarios (sin incluir las contribuciones a la seguridad social) al gasto educativo, en tanto que los estados y municipalidades deben gastar un 25% de sus impuestos e ingresos por transferencias en educación. No obstante, había disparidades entre los recursos disponibles y la magnitud de la matrícula total para educación primaria entre las regiones y, al interior de éstas, entre el Gobierno Estadual y los municipales. Más aún, no había ningún mecanismo para asegurar que los recursos destinados a la educación fueran efectivamente gastados en el sistema educativo y no en otras actividades que podrían estar débilmente vinculadas a la educación<sup>21</sup>.

En este marco, se inserta el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF), el cual funciona desde 1998 en virtud de la enmienda constitucional No. 14 (1996) y está conformado por una parte de los recursos constitucionalmente destinados al sector educativo. Los objetivos centrales del fondo son corregir las inequidades existentes en el sistema educativo (las diferencias entre necesidades y disponibilidad de ingresos para la educación), redistribuir los recursos al interior de los Estados (entre el sistema educativo estadual y municipal), y mejorar la calidad de la enseñanza y la remuneración de los profesores.

### **¿Cómo funciona el mecanismo del FUNDEF?**

- En cada uno de los estados existe un fondo independiente, el cual se nutre de la recaudación de recursos del Gobierno Estatal y de los gobiernos

---

<sup>20</sup> La organización política de Brasil comprende a la Unión (Gobierno Federal), a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales (dentro de cada Estado). En la Ley 9394 se define que tanto los gobiernos estatales como los municipales son responsables de la provisión de la enseñanza (art. 10 y 11), particularmente el nivel básico (en principio, el único que es obligatorio y gratuito de acuerdo a la propia ley) y con las prioridades antes indicadas. En ese sentido, encontramos simultáneamente escuelas estatales y municipales en el nivel básico de educación.

<sup>21</sup> Menezes-Filho y Pazello (2004) indican que las municipalidades ricas que tenían un pequeño número de escuelas públicas, por ejemplo, gastaban sus recursos en actividades como la pavimentación de las calles cercanas a la escuela, la construcción de gimnasios, etc.

municipales (15% de impuestos específicos y transferencias que reciben los gobiernos subnacionales)<sup>22</sup>. De forma paralela, los recursos del Gobierno Federal destinados a educación son utilizados como fuente complementaria a cada fondo estatal<sup>23</sup>.

- El dinero recolectado en cada estado por el FUNDEF se divide por el número de estudiantes matriculados en educación básica (1er a 8vo grado), incluyendo tanto a aquellos pertenecientes al sistema educativo estadual como al municipal. La distribución de dicha cifra por alumno se hace en función del número de estudiantes matriculados en cada sistema subnacional de enseñanza básica (estadual y municipal). De este modo, el sistema redistribuye recursos entre los gobiernos subnacionales al interior de un mismo Estado<sup>24</sup>.
- En la medida que cada gobierno subnacional (Estado y municipios) contribuye al FUNDEF, pero sólo recibe transferencias del fondo en función al número de estudiantes matriculados, se generan incentivos en los gobiernos subnacionales para incrementar la matrícula en educación primaria.
- El Gobierno Federal establece cada año un piso nacional para el gasto educativo anual por estudiante<sup>25</sup>. En caso la cifra por alumno del FUNDEF en un estado determinado sea menor a este piso, el Gobierno Federal completa el fondo con sus propios recursos (con lo cual ejerce un rol redistributivo en el sistema)<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> En particular, el FUNDEF está conformado del 15% de los siguientes impuestos y transferencias: el impuesto de circulación de mercancías (ICMS), el fondo de participación de los estados y el de los municipios (FPE y FPM), el impuesto sobre productos industrializados proporcional a las exportaciones (IPIexp) y el resarcimiento por la exoneración de exportaciones (FPEX). Cabe señalar que no todos los recursos que previamente estaban destinados a la educación forman parte del FUNDEF, en la medida que hay un 10% restante de estas mismas fuentes (las antes mencionadas) y un 25% de otras fuentes de ingresos que no aportaban a dicho fondo (como señalamos, por mandato constitucional, los estados y municipios deben gastar el 25% de sus ingresos tributarios y transferencias en educación).

<sup>23</sup> Dichos recursos comprenden básicamente el 18% de sus ingresos tributarios (sin incluir el presupuesto para la seguridad social) y la cuota federal del salario-educación (2.5% del valor de la planilla de las empresas, del cual dos tercios se destinan a gobiernos estaduales y un tercio al Gobierno Federal).

<sup>24</sup> Las referencias a gobierno subnacional incluyen a los estados y a los municipios. De acuerdo a lo que indica Ferrato (2004), el sistema se orientaba a la redistribución al interior de los estados, debido a que la transferencia de recursos de un estado a otro era algo políticamente inviable (es decir, hacer un único fondo común para todo el Gobierno Federal que permita redistribuir entre los estados).

<sup>25</sup> La legislación establece que para ello se considera la proporción de recursos previstos para el fondo en el periodo respectivo y la matrícula total de enseñanza básica del año anterior, corregida por la estimación de su crecimiento. No obstante, Ferrato (2004), indica que solamente hubo corrección por los índices de inflación. Cabe indicar que este valor mínimo se diferencia por grados (1-4 grado y 5-8 grado) desde el año 2000, de acuerdo con los datos de Ferrato (2004).

<sup>26</sup> Es importante notar que a pesar que existe un piso para el gasto por estudiante, ello no implica que el gasto efectivo por estudiante en cada Estado será exactamente el mismo (en la medida que los estados no tienen iguales posibilidades para invertir en educación). Además, se debe resaltar que la «redistribución» entre estados se limita a la función que cumple el Gobierno Federal.

El FUNDEF tiene establecidas algunas restricciones en cuanto a su empleo:

- Un mínimo de 60% de dichos recursos deben ser utilizados exclusivamente en el pago de profesores activos en el sistema de enseñanza básica (con el fin de reducir las desigualdades en el perfil docente entre estados y entre el sistema estadual y los municipales). Aunque, durante los 5 primeros años, era posible utilizar una parte para la capacitación de profesores. En este esquema, la reducción de las desigualdades del perfil de los docentes de cada sistema educativo (estadual y municipales) debería lograrse tanto por las mejoras salariales como por la capacitación docente aquí indicada.
- El 40% restante debe ser destinado a actividades de perfeccionamiento docente, gasto en bienes y servicios directamente vinculados con la enseñanza, infraestructura, becas de estudio y material didáctico, entre otros.
- Una característica importante del FUNDEF es la disponibilidad periódica de los recursos para las municipalidades y estados en cuentas individuales en el Banco de Brasil, sin que haya intermediarios involucrados en la distribución de los recursos, lo cual favorece un flujo más eficiente de los recursos para educación.

En líneas generales, los resultados del FUNDEF parecen ser positivos:

- Los recursos financieros para los municipios se han incrementado (particularmente, en las zonas con mayores carencias educativas) y se registra un rol más importante de éstos en la provisión de servicios educativos<sup>27</sup>. En este sentido, el resultado ha sido una asignación de gasto que parece responder mejor a las necesidades locales<sup>28</sup>.
- A pesar que el FUNDEF conduce básicamente a una redistribución al interior de cada estado antes que entre estados pobres y ricos, el proceso de reducción de la variabilidad de los fondos disponibles al interior de cada estado ha conducido a una mejora generalizada en la equidad de la distribución de los recursos educativos<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> De acuerdo a Ferrato (2004), la participación en la matrícula pública en educación primaria para los municipios en 1996 era 34%, en comparación a un 54% en 2001.

<sup>28</sup> Según señala el Banco Mundial (2002), las municipalidades han invertido adecuadamente en la construcción de aulas, con una consecuente reducción de los salones con un excesivo número de estudiantes. En adición a ello, las municipalidades tienen menores gastos en personal en comparación con los Estados y tienen capacidad de gastar más en gastos recurrentes distintos de personal, como el transporte. Asimismo, el personal administrativo de las municipalidades tiene un contacto más próximo con las escuelas, en la medida que pueden visitarlas con mayor frecuencia y que están mejor conectadas.

<sup>29</sup> De acuerdo a la información que presenta Ferrato (2004), se encuentra una situación inicial con condiciones inequitativas: en el año 1997, el Gobierno estadual de Rio de Janeiro tenía un gasto por alumno aproximado de 1200 reales, en comparación al Gobierno Estadual de Pará, con un gasto de 267 reales; adicionalmente, se encuentra un gasto educativo promedio de 1040 reales

- La tasa de matrícula neta en el nivel primario se ha incrementado de 89% a 96% en el periodo 1996 a 2001 (con un mayor crecimiento para los quintiles más pobres de la población); además, la calidad educativa ha experimentado una mejora, medida por indicadores como la tasa de repitencia, la tasa de aprobación, y la relación edad/grado.
- Las disparidades entre los salarios de los docentes han disminuido y se ha logrado reducir la cantidad de maestros que solamente contaban con educación primaria; además, se ha incrementado el número de maestros como consecuencia de una mayor matrícula (crecimiento de 600 mil a 750 mil maestros municipales entre los años 1997 y 2000).

### 3.3.3 Chile <sup>30</sup>

El sistema de transferencias tiene como componente principal la subvención a las escuelas por alumno matriculado (considerando diversos factores vinculados a un mayor costo de proveer el servicio educativo), la cual opera en el marco del fomento de la competencia entre escuelas públicas y privadas. La equidad es el principal problema en este modelo, principalmente por la evidencia de sesgos en la elección del tipo de establecimiento educativo por el nivel socioeconómico familiar y la vinculación de este factor con los resultados educativos.

El proceso de descentralización educativa llevado a cabo durante la década de los ochenta en Chile estuvo basado en el traspaso de la gestión de los establecimientos públicos de educación básica (nivel preescolar, primario y secundario) a los municipios y en la generación de incentivos para la provisión privada de servicios educativos. Uno de los cambios más importantes introducidos en este contexto es el mecanismo de subvención por alumno, el cual tiene como finalidad cubrir los costos de operación de escuelas públicas y privadas y promover la competencia entre centros educativos. En ese sentido, el caso chileno muestra un sistema de transferencia por alumno, en el contexto de competencia entre escuelas públicas y privadas para la provisión de servicios educativos.

En la actualidad, este sistema educativo está conformado básicamente por tres tipos de establecimientos, de acuerdo al rol público/privado en el

---

en los Gobiernos municipales de Sao Paulo, respecto de un gasto de 100 reales en los Gobiernos Municipales de Maranhao. El efecto inmediato de la implementación del FUNDEF fue un incremento importante del gasto por alumno en muchos municipios; así, por ejemplo, el gasto por alumno en Maranhao se incrementa a 315 reales, en comparación al correspondiente a Sao Paulo que disminuye a 657 reales. El resultado conjunto de estos movimientos fue una distribución más uniforme del gasto educativo.

<sup>30</sup> Basado en Larrañaga (1995), Mizala y Romaguera (1998), PREAL (2000), Winkler y Gershberg (2000), González, Mizala y Romaguera (2002), página web del Ministerio de Educación de Chile y la revisión del marco normativo relevante.

financiamiento y provisión de los servicios educativos: municipales subvencionados, particulares subvencionados<sup>31</sup> y particulares pagados.

Las funciones correspondientes a las municipalidades comprenden el mantenimiento de los centros educativos, el desarrollo de la infraestructura, la administración del personal y la provisión de los insumos necesarios para la prestación de los servicios educativos. La administración de los establecimientos privados recae en la figura de los sostenedores<sup>32</sup>. Por su parte, el Ministerio de Educación mantiene funciones normativas generales, de supervisión técnica y fiscalización de los servicios transferidos, así como el financiamiento a las escuelas a través de la entrega de subsidios por alumno.

La estructura de financiamiento a la educación en el esquema chileno se compone de los siguientes elementos: el aporte fiscal, el financiamiento compartido, los aportes municipales y los cobros que realizan los establecimientos particulares. A continuación se analizarán las principales características del esquema de subvenciones en el sistema chileno:

- Se otorga mensualmente un subsidio a los establecimientos escolares municipales o particulares por cada alumno que asiste a clases.
- El monto del subsidio por alumno se calcula sobre la base de la Unidad de Subvención Escolar (USE) y difiere según el tipo de enseñanza (inicial, primaria, secundaria, especial, adultos, etc.), el tipo de escuela (diurna o nocturna), la atención de alumnos con discapacidades, la región geográfica y la ruralidad. De esta manera, se trata de reflejar las diferencias en los costos de proveer los servicios educativos.
- En la norma respectiva se fija un valor inicial para la USE y mecanismos para el reajuste del mismo (en función al aumento de remuneraciones en el sector público).
- El monto del subsidio es el mismo para escuelas públicas y privadas.
- El cálculo del subsidio se realiza de forma trimestral, sobre la base de la asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses (a excepción de enero y febrero que se estiman sobre la asistencia promedio en el año previo).
- Visitas de inspección (control aleatorio) a centros educativos para verificar que no existan discrepancias respecto de la asistencia media declarada.

---

<sup>31</sup> El esquema de subvenciones por alumno en ambos casos es el mismo, pero en el caso de los establecimientos particulares se establece escalas de descuento sobre la subvención en función del cobro mensual promedio del establecimiento.

<sup>32</sup> Persona natural o jurídica que asume ante el Estado la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional (artículo 2, Decreto con fuerza de ley No. 2). Las subvenciones solamente son pagadas a los sostenedores o sus representantes legales (artículo 15, Decreto con fuerza de ley No. 2).

En caso se registrara alguna discrepancia (considerando la magnitud de ésta y si se trata de una zona urbana o rural), el monto de la subvención está sujeto a modificaciones.

- En este marco, tanto las escuelas públicas como las privadas que reciben subvenciones están facultadas para generar ingresos propios (financiamiento compartido); sin embargo, ello implica descuentos a la subvención fiscal de acuerdo al monto cobrado por matrícula a los estudiantes.
- A pesar que existen establecimientos privados que se financian sin subsidios estatales (sólo con la matrícula y otros ingresos), el Estado financia la gran mayoría de centros educativos escolares (municipales y privados).
- En este esquema de financiamiento, el destino de los recursos provenientes de los subsidios estatales se define por la decisión de los padres respecto del centro educativo al que asistirán los alumnos. La consecuencia de ello es la generación de competencia entre las escuelas para atraer alumnado, como resultado de la cual los establecimientos educativos municipales han ido perdiendo alumnado frente a las escuelas particulares subvencionadas.
- Los establecimientos particulares y municipales presentan diferencias en su forma de gestión<sup>33</sup>. En primer lugar, la contratación de profesores en los colegios municipalizados corresponde al municipio. En segundo lugar, los establecimientos particulares tienen libertad para aceptar o rechazar alumnos, en tanto que los establecimientos municipalizados deben aceptar a aquellos que desean inscribirse (a menos que se demuestre que no existen vacantes). A ello se debe añadir que las escuelas municipalizadas han recibido financiamiento complementario a la subvención a través de otras instancias<sup>34</sup>.
- El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) se encarga de evaluar logros educativos y difundir estos resultados, elemento que cumple un rol importante en la información disponible para las familias al momento de elegir un establecimiento educativo. En adición a ello, se cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), el cual entrega un incremento de subvenciones (25%) a los centros educativos con mejores resultados de aprendizaje, que es recibido íntegramente por los docentes.
- En comparación a un subsidio entregado a las familias, un esquema de subsidios entregados directamente a las escuelas reduce los costos administrativos, en la medida que se trata de un número menor de agentes (el número de escuelas es menor al número de familias que recibirían el

---

<sup>33</sup> Mizala y Romaguera (2000), p. 6-7.

<sup>34</sup> Larrañaga (1995) identifica entre éstos a los aportes municipales, sueldos complementarios, programas MECE y P-900, entre otros.

subsidio). Por otra parte, permite más fácilmente la entrega de subsidios diferenciados de acuerdo a las características del establecimiento educativo (ruralidad, modalidad, nivel de enseñanza), puesto que se entrega directamente a éstos<sup>35</sup>.

Los resultados de la implementación del sistema de subsidios presentan algunos síntomas de inequidad en el sistema:

- González, Mizala y Romaguera (2002) encuentran una correlación entre el nivel de ingreso familiar y el tipo de local, el nivel educativo alcanzado y la disponibilidad de recursos del establecimiento. En primer lugar, los establecimientos pagados atienden a los deciles más ricos de la población y los establecimientos municipales se concentran en los deciles más bajos. En segundo lugar, la población de los deciles más pobres no completa la educación media en una mayor proporción, en comparación a los deciles más altos para los cuales es una cifra cercana al 100%. En tercer lugar, a mayor ingreso de la familia, se registran mayores posibilidades de aportar recursos a la educación.
- Los resultados de las pruebas SIMCE revelan diferencias significativas en los puntajes según el tipo de establecimiento: los mayores corresponden a los centros particulares pagados, seguidos de los particulares subvencionados y, por último, de los establecimientos municipales<sup>36</sup>.
- De acuerdo a Mizala y Romaguera (1998), existen indicios de selección y discriminación de alumnos: en un estudio del Ministerio de Educación que citan, se encontró un aumento de denuncias por discriminación entre los años 1996 y 1997, principalmente por la negación y cancelación de matrícula.

### 3.3.4 Colombia<sup>37</sup>

El sistema de transferencias para la educación en Colombia desde 1991 contaba con varios mecanismos que funcionaban de forma conjunta, los cuales distribuían recursos entre departamentos, distritos y municipios. En este sistema, encontramos casos de transferencias en bloque, categóricas y cofinanciadas. No obstante, dicho esquema presentaba diferentes problemas: el empleo de una fórmula demasiado compleja, inequidad en la distribución debido a la importancia del componente histórico, la inexistencia de una relación entre los recursos asignados y los costos de llevar a cabo las competencias

---

<sup>35</sup> PREAL (2000), p. 2.

<sup>36</sup> Larrañaga (1995) y Mizala y Romaguera (2000) muestran conclusiones similares respecto a las diferencias en las pruebas de rendimiento.

<sup>37</sup> Basado en Banco Mundial (1996), Vargas y Sarmiento (1997a, 1997b, 1999), Consejo Nacional de Política Social (2002), Alcázar (2003) y la revisión del marco normativo relevante.

correspondientes, así como la volatilidad de las transferencias. Por esta razón, en el año 2001, se lleva a cabo una reforma y se introduce el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual constituye una transferencia a distritos y municipios, que se distribuye de forma más transparente (sobre la base de un menor número de variables) y permite mayor coherencia entre los costos de las competencias con los recursos transferidos.

En el año 1991 se llevó a cabo un proceso de descentralización educativa que cambió la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Los municipios asumen como funciones la construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura y materiales educativos, así como el financiamiento, gestión y evaluación de los servicios educativos estatales. Por su parte, los departamentos se hacen cargo básicamente de dirigir y supervisar la prestación de estos servicios en los municipios de su jurisdicción, así como administrar y asignar al personal en el sector<sup>38</sup>. Las funciones del Ministerio de Educación se reorientaron hacia la política y planeamiento, el establecimiento de normas técnicas, la administración de fondos especiales de cofinanciación, coordinación de planes y programas educativos, la supervisión y la evaluación de gestión y calidad.

En este marco, la estructura del financiamiento de la educación mediante transferencias está constituida por tres elementos: (i) transferencias generales del gobierno nacional a departamentos y distritos especiales (distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta) mediante el situado fiscal (transferencias en bloque) (ii) transferencias generales del gobierno nacional a municipios (transferencias categóricas) y (iii) mecanismos de cofinanciamiento a entidades territoriales sean departamentos o municipios (transferencias cofinanciadas).

Bajo este esquema, en el período comprendido entre los años 1994 a 1997, el gasto público en educación básica y media se distribuyó, aproximadamente, de la siguiente manera: las transferencias a los departamentos (situado fiscal) representaban un 70%, las transferencias a los municipios (participaciones) un 12% y los recursos de cofinanciación un 8%, en tanto que la fracción restante era cubierta principalmente por recursos propios de departamentos y municipios. Los recursos del situado fiscal se destinaban a cubrir los gastos del personal docente y administrativo, así como gastos generales de los establecimientos educativos mientras que los fondos provenientes de las

---

<sup>38</sup> No obstante, la Ley 60 (1993) establece que los departamentos ejercen funciones de coordinación, subsidiaridad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, de modo que contribuirán a la prestación de servicios a cargo de los municipios, cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio.

participaciones municipales se orientaban a insumos para el mejoramiento de la calidad de la educación (textos, bibliotecas y materiales educativos, construcción y mantenimiento de instalaciones), aunque también se destinó una parte de ellos al pago a docentes<sup>39</sup>.

***(i) Transferencias generales a departamentos.***

El situado fiscal es una transferencia de ingresos corrientes de la nación (tributarios y no tributarios) destinado a la atención de los servicios públicos de educación (60%) y salud (20%)<sup>40</sup>, sin otras condicionalidades para el gasto. Sólo se exigía a los departamentos la puesta en funcionamiento de un sistema de información y evaluación, la aprobación de reglas para distribuir el fiscal, así como la elaboración de planes sectoriales y medidas de reorganización institucional en salud y educación.

La distribución de recursos del situado fiscal se realizaba de la siguiente forma (Ley 60 de 1993):

- Un 15% por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta (con lo cual se favorece a las entidades territoriales de menor población).
- El 85% restante se repartía aplicando las reglas siguientes:
  - Un situado fiscal mínimo constituido por un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país.
  - El porcentaje restante, se asignó en proporción a la población potencial por atender en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado (comparación del gasto per cápita de dos ejercicios ponderando por los ingresos fiscales y el grado de desarrollo).
- De este modo, la fórmula de asignación del situado fiscal consideraba el gasto histórico, la población y el esfuerzo fiscal.
- En la normativa, se prevé al interior de la zona una distribución de los recursos para el departamento y por municipios, conforme a las competencias correspondientes a cada nivel (descentralizadas) y siguiendo como criterios mínimos aquellos para la distribución del situado fiscal entre

---

<sup>39</sup> Los recursos que recibe el municipio se debían dirigir a gastos diferentes del pago de docentes, sin embargo, se permitió excepcionalmente destinarlos a este fin hasta el año 1997 y se volvió a autorizar ello hasta el año 2000.

<sup>40</sup> El 20% restante se deberá destinar a salud o educación según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores (art. 10, Ley 60).

<sup>41</sup> En la Ley 60 se determina que los recursos del Situado Fiscal se distribuirán de conformidad

departamentos (a excepción de la alícuota de 15%)<sup>41</sup>. A pesar de ello, de acuerdo a Vargas y Sarmiento (1999), la mayor parte de los municipios no tenía control efectivo sobre los recursos del situado fiscal (las autoridades departamentales mantuvieron las decisiones de gasto).

### ***(ii) Transferencias generales a municipios***

Los municipios recibían transferencias generales mediante la participación en ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) del gobierno nacional.

Los recursos así recibidos debían ser usados obligatoriamente en los siguientes sectores: educación (30%), salud (25%), agua potable y saneamiento (20%), y deporte y recreación (5%). La parte restante (20%) era de libre destinación. Además, se establecía que los municipios debían invertir en las áreas rurales una proporción de la participación equivalente al porcentaje de población en estas zonas (respecto de la población total) y un 10% adicional si el porcentaje de la población rural superaba el 40%.

En cuanto a condicionamientos por tipo de gasto, se establece inicialmente que a partir del año 1999 se podía destinar hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal (sujeto a aprobación). No obstante, para permitir la atención de los gastos de funcionamiento en los municipios de menor desarrollo relativo se introduce posteriormente un régimen de transición (entre los años 1995 y 1999)<sup>42</sup> y se determina que a partir del año 2000 este grupo podía destinar libremente a inversión u otros gastos un 15%.

La participación de los municipios se distribuía de acuerdo a los siguientes criterios (Ley 60 de 1993)<sup>43</sup>:

- El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.
- El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio respecto del nivel de pobreza promedio nacional.

---

con las competencias asignadas a cada uno de estos niveles y en atención a los criterios de equidad y eficiencia. En la misma norma se establece que los municipios con población igual o superior a los 100 mil habitantes y con aprobación del Ministerio de Educación Nacional, podrán solicitar autonomía para la prestación del servicio de educación en las mismas condiciones que los distritos.

<sup>42</sup> Durante el régimen de transición se podía destinar libremente para inversión u otros gastos porcentajes mayores al límite que estaría vigente en el año 2000.

<sup>43</sup> Cabe señalar que en el art. 24 de la Ley 60 se establece además que antes de la aplicación de la fórmula indicada, se distribuirá un 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50.000 habitantes y un 1,5% del total de la participación entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena.

- El 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.
- El 6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos ejercicios fiscales de la tributación per cápita ponderada por el índice relativo de necesidades básicas insatisfechas.
- El 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita en los servicios públicos domiciliarios).
- El 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación estandarizada de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos en el tiempo.

De esta manera, las transferencias serían asignadas según indicadores de pobreza, población, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa. No obstante, las reglas de asignación no estuvieron plenamente vigentes hasta el año 2000, ya que se estableció un régimen de transición (1994-1999):

- Entre los años 1994 y 1995, cada municipio recibe una participación básica igual al monto recibido por impuesto al valor agregado (IVA) en moneda constante del año 1992 (criterio de gasto histórico) y el monto restante del fondo se entrega según reglas de asignación.
- Entre los años 1996 y 1999, se determina que un porcentaje creciente de los fondos de participación se distribuye según reglas de asignación (desde 50% en 1995 hasta 85% en el año 1999) y el monto restante proporcional a lo que venían recibiendo.

### (iii) *Cofinanciación*

El Decreto 2132 del año 1992 crea el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), mediante la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional. La fuente de estos recursos es el presupuesto general de la nación y la determinación del monto a distribuir depende del gobierno central.

- El objeto del FIS es cofinanciar la ejecución descentralizada de programas y proyectos presentados por los distintos niveles de gobierno en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población. Estos recursos son susceptibles de ser usados tanto en los gastos de funcionamiento como en los gastos de inversión de los programas y proyectos.
- En este marco, el FIS cuenta con procedimientos para presentar las solicitudes de cofinanciación, un conjunto de condiciones técnicas, financieras o institucionales para seleccionar los programas y proyectos, y sistemas para efectuar el posterior seguimiento y evaluación de aquellos

que son financiados. Es posible además adoptar cupos indicativos de recursos según entidades territoriales, sectores y programas, considerando criterios tales como la capacidad financiera y la eficiencia fiscal y, la población, los niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y el grado de participación comunitaria en la financiación y ejecución de programas y proyectos.

- Los recursos nacionales de cofinanciación tienen un carácter complementario, por lo cual es indispensable para su asignación y transferencia la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales (contrapartidas a los fondos nacionales). En el sector educación, el valor máximo de aportación del fondo sobre el valor total del proyecto varía según la categoría de cada entidad subnacional (entre 30% y 60%) y si se trata de proyectos especiales (70% para plazas docentes y 100% para dotación de mobiliario y textos)<sup>44</sup>.

El esquema de transferencias establecido por la Ley 60 presentó diferentes problemas:

- Las transferencias estuvieron sometidas a una gran volatilidad debido a que representaban un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (los cuales tuvieron gran inestabilidad durante los años noventa), lo cual constituyó un obstáculo para un adecuado planeamiento de las competencias que se asignaron a departamentos y municipios y una correcta asignación de los recursos.
- No existía una relación clara entre los recursos que se asignaron mediante las transferencias y los costos reales de las competencias (y objetivos en cuanto a cobertura de servicios) que debían ejercer los departamentos y municipios. De esta manera, en los primeros años de la descentralización de servicios educativos, los departamentos y municipios tuvieron un incremento de los gastos superior al de sus ingresos, lo cual generó un desequilibrio que se fue financiando con crédito.
- La preasignación de los recursos en diversos sectores y en porcentajes específicos impone rigidez sobre la política fiscal y puede ser contraria a un uso eficiente de éstos, en la medida que pueden haber diferencias regionales en el costo de provisión de los servicios. En la práctica, según los datos que presentan Bès, Hernández y Oliva (1998) para el año 1996, muchos municipios no invirtieron los recursos de las transferencias en las actividades establecidas por la ley y tres cuartas partes no cumplió con los porcentajes destinados a áreas rurales.

---

<sup>44</sup> Bès, Hernández y Oliva (1998), pp. 35. A pesar de ello, según indican los mismos autores, la efectividad del sistema de cofinanciación se vio afectada por la escasa disponibilidad de fondos que sirvieran de contrapartida local.

- La fórmula de distribución utilizada era demasiado compleja y poco transparente, con lo cual se limitaba la posibilidad de exigir una rendición de cuentas de parte de las entidades territoriales receptoras de los recursos. Más aún, en ambas transferencias el componente de gasto histórico tuvo un peso importante en la distribución de recursos<sup>45</sup>. Por ello, argumentan Vargas y Sarmiento (1999), no actúa como incentivo para lograr eficiencia en la prestación del servicio educativo y estimular la eficacia en el esfuerzo de generación de recursos territoriales.
- Los departamentos debían financiar a los docentes con los recursos del situado fiscal y asignar a éstos a los municipios. Sin embargo, la inadecuada distribución geográfica de docentes que realizaban los departamentos entre municipios resultaba en una situación inequitativa (concentración de docentes en zonas urbanas y en los municipios más grandes), en la cual se favorecía a los municipios más ricos (con mayor capacidad de negociación) y se obligaba a aquellos más pobres a dedicar una mayor parte de sus recursos a la contratación de docentes. Por esta razón, se encuentra evidencia que el situado por alumno que recibía cada municipio del departamento era menor mientras mayor fuera la pobreza del municipio (medido por NBI)<sup>46</sup>.
- Entre los municipios, algunos de ellos eran muy pequeños y no tenían escala suficiente para justificar los costos de la administración local y para asumir responsabilidades sectoriales descentralizadas<sup>47</sup>, a pesar de lo cual también reciben las transferencias para estos propósitos. Una consecuencia práctica de ello es que se estimula la existencia de municipalidades con alta dependencia fiscal (para las cuales las transferencias representan una proporción mayoritaria de su presupuesto).

Posteriormente, debido a los problemas que presentaba el esquema establecido por la Ley 60, se decidió realizar una reforma, la cual fue iniciada con la aprobación del Acto Legislativo 01 del año 2001 y se refería a la creación de un Sistema General de Participaciones (SGP). Los recursos de este SGP se destinan a la financiación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios, dándole prioridad al servicio de salud y de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando esta prestación y la ampliación de cobertura.

Con el fin de reglamentar el Acto Legislativo 01 del año 2001, se aprobó la Ley 715 (2001), que establece la forma de funcionamiento del Sistema General de Participaciones, dadas a salud y educación y una participación de propósito

---

<sup>45</sup> En la práctica, de acuerdo a Bès, Hernández y Oliva (1998), la distribución geográfica de los recursos en la práctica es similar a la existente hasta 1992.

<sup>46</sup> Consejo Nacional de Política Social (2002), p. 5.

<sup>47</sup> Vargas y Sarmiento (1997a), p. 40.

general, cada una distribuida en función de las competencias asignadas y con criterios específicos de acuerdo con las características sectoriales. En dicha norma se especifica las funciones correspondientes a cada uno de los niveles de gobierno (nación, departamentos, distritos y municipios)<sup>48</sup>; además, se distingue a los municipios de acuerdo a su condición de certificados o no certificados<sup>49</sup>.

La base inicial para estas transferencias es el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales previamente por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación. El monto total del SGP, una vez realizadas las deducciones señaladas por la Ley 715<sup>50</sup>, se distribuye de la siguiente forma: 58.5% para educación, 24.5% para salud y 17% para propósito general

La participación para educación del SGP se reparte entre distritos y municipios, lo cual es una diferencia importante respecto del sistema anterior y debería contribuir a aliviar los problemas de redistribución del departamento al municipio que se presentaban para el situado fiscal. La distribución se efectúa de acuerdo a los siguientes criterios<sup>51</sup>:

**Población atendida.**- Anualmente se determina una asignación por alumno, con diferencias en ésta de acuerdo a los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades), la ubicación en zonas rurales o urbanas y dispersión poblacional. Dicha asignación se establece, entre otros elementos, sobre la base de los fondos necesarios para financiar los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones

---

<sup>48</sup> En particular, cabe señalar que las competencias de los departamentos son básicamente prestar asistencia técnica y certificación a los municipios, administrar la información educativa departamental; de este modo, los departamentos ya no tienen como competencia inherente la prestación de los servicios educativos, quedando limitada esta posibilidad respecto de los municipios no certificados.

<sup>49</sup> Durante el año 2002 se certificó a todos los municipios mayores de 100 mil habitantes. Adicionalmente, se definió que podrían ser certificados los municipios menores de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos respectivos.

<sup>50</sup> En el artículo 2 de la Ley 715 se indica que cada año se deducirá previamente del total de recursos que conforman el SGP un monto equivalente al 4%, el cual se distribuye de la siguiente manera: i) 0,52% a resguardos indígenas; ii) 0,08% a municipios ribereños del río Magdalena; iii) 0,5% a programas de alimentación escolar, y iv) 2,9% al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

<sup>51</sup> No obstante, se prevé un periodo de transición de dos años. En el año 2002 se debería distribuir un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en cada territorio durante el año 2001. De forma similar, en el año 2003 se transferirá a las entidades territoriales certificadas el valor correspondiente a los costos del año 2002, en términos reales, derivados de la información ajustada de los costos. De esta manera, a partir del año 2004 la distribución de recursos se realizará siguiendo las fórmulas y criterios indicados.

educativas, los recursos destinados a calidad de la educación, mantenimiento y adecuación de infraestructura, y sistemas de información. La asignación por alumno se multiplica por la población efectivamente matriculada el año anterior (población atendida) para determinar la asignación de recursos en cada municipio y distrito.

Este criterio permite que la transferencia sea más transparente, en la medida que se construye sobre un menor número de variables; aunque no incorpora conceptos para alcanzar mayor eficiencia en la utilización de los recursos transferidos. Por otra parte, el establecimiento de una asignación por alumno sobre la base de los fondos necesarios para financiar al personal y los demás costos involucrados en la prestación del servicio educativo, se orienta a subsanar el problema de la divergencia entre los costos de las competencias asignadas y los recursos que se transfiere.

Cabe señalar que los recursos que se imparten según los dos criterios restantes son residuales; aunque la normativa no establece explícitamente cuánto se asigna según población por atender y equidad, de acuerdo a CONPES (2002) se trataría de los recursos excedentes luego de haber cubierto la asignación por población atendida.

**Población por atender** (en condiciones de eficiencia).- Indica una suma residual que se puede distribuir a cada distrito o municipio. Para ello, se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender. Esta se calcula como un porcentaje de la asignación por niño atendido y se fija anualmente. El porcentaje de población por atender que se propone ingrese al sistema educativo es determinado cada año por el Consejo Nacional de Política Social (CONPES).

**Equidad**.- Representa una suma residual que se puede distribuir a cada distrito o municipio de acuerdo con el indicador de pobreza establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Finalmente, en la Ley 715 se establecen lineamientos generales para el uso de los recursos de la participación para educación: financiar la prestación del servicio educativo, atendiendo estándares técnicos y administrativos, en el pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas, provisión de la canasta educativa<sup>52</sup>, y las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad

---

<sup>52</sup> La canasta educativa se debe entender como el conjunto de elementos de soporte pedagógico

educativa (sin porcentajes especificados). Los lineamientos generales del SGP, a diferencia de las condicionalidades establecidas en el esquema de la Ley 60 (que tenían mayor énfasis en los sectores a los cuales se debían asignar los recursos), especifican el tipo de gastos que se puede realizar con las transferencias dentro de un sector determinado y tienen una considerable flexibilidad para asignar los recursos al interior de éste.

Los cambios introducidos por el Sistema General de Participaciones han establecido un sistema de transferencias más transparente (basado en un menor número de criterios) y, en teoría, deben permitir corregir la divergencia entre competencias asignadas y recursos transferidos que estaban presentes en el régimen anterior. Además, otorgan mayor flexibilidad a las entidades territoriales receptoras de los recursos para asignar éstos a los diferentes conceptos involucrados en la prestación del servicio educativo. El efecto de esta reforma, junto con el desarrollo normativo sobre contratación, ascensos, traslados y otros aspectos de la reorganización del personal docente y administrativo<sup>53</sup>, debería ser el alivio de las inequidades existentes en el esquema de transferencias precedente. No obstante, debido a la reciente implantación del SGP, no se han encontrado evaluaciones sobre las consecuencias generadas por este sistema.

---

que influyen de manera directa en la calidad de la prestación del servicio educativo: dotaciones escolares, incluyendo los mobiliarios, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales y didácticos, entre otros.

<sup>53</sup> Dirección Nacional de Planeación (2004) referido a las «Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones»

## 4. BALANCE Y PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN PARA EL CASO PERUANO

El objetivo de la presente sección es plantear un balance del análisis conceptual y de las experiencias internacionales presentado previamente, además de examinar brevemente algunos elementos a considerar sobre la pertinencia de los distintos mecanismos de transferencia para el caso peruano. Adicionalmente, se desarrollará con mayor detalle dos mecanismos específicos susceptibles de aplicación: convenios de gestión en el marco de transferencias categóricas y la aplicación de fórmulas de distribución.

### 4.1. Balance de mecanismos de transferencia

#### *(i) En bloque para uno o más sectores (sin otros condicionamientos)*

##### Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:

- La asignación de recursos en bloque para varios sectores sin condicionamientos adicionales confiere mayor discrecionalidad a los gobiernos subnacionales en las decisiones de gasto, de modo que éstas pueden ser más cercanas a las necesidades de cada jurisdicción (eficiencia).
- Las decisiones efectivas de gasto son guiadas por la competencia entre sectores, en función de las propias prioridades e intereses (eficiencia).
- Transferencia en bloque destinada a dos o más sectores (por ejemplo, salud y educación) otorga flexibilidad para asignar fondos según las necesidades de cada uno de ellos y debería favorecer la realización de proyectos de mayor envergadura.

##### Problemas potenciales:

- No se asegura un gasto mínimo en la actividad específica (por ejemplo, si el objetivo es gastar X soles por alumno en educación primaria) o la consecución de metas concretas (por ejemplo, nivel de cobertura en educación primaria).
- La ausencia de condicionamientos puede implicar un menor esfuerzo fiscal en los gobiernos subnacionales, asociado al desvío de fondos antes destinados a objetivos sectoriales de política hacia otros fines (sostenibilidad).

- Las etapas iniciales de implementación de una transferencia en bloque pueden ser complicadas porque se requiere que cada gobierno subnacional delimite prioridades y estructure sobre la base de éstas un presupuesto (dificultades de implementación).
- Aplicación en el caso peruano:
- A pesar que las transferencias en bloque permiten flexibilidad en las decisiones de gasto, la fijación de condicionamientos parece más recomendable para generar los incentivos para el cumplimiento de los objetivos del sector.
  - Más aún, en el contexto actual, en el que todavía no hay una participación activa de los gobiernos subnacionales en el diseño de las políticas educativas, la alternativa de establecer un fondo destinado a varios sectores a ser distribuido discrecionalmente por el ente receptor no parece ser la más conveniente para el cumplimiento de los objetivos en el sector.

### ***(ii) Categóricas***

Fijación de límites por tipo de gasto (pueden establecerse topes para los gastos administrativos y/o mínimos para el gasto de capital).

- Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:
- El establecimiento de condicionamientos sobre los tipos de gasto y la fijación de límites para cada uno, implican una menor discrecionalidad en las decisiones de los gobiernos subnacionales (Caso de coparticipación en Bolivia).
  - Los condicionamientos son pertinentes ante dificultades para alinear los objetivos del gobierno subnacional con los del gobierno central (objetivos nacionales de política en el sector).
- Problemas potenciales
- Necesidad de mayor supervisión del gobierno central y generación de más información en el gobierno subnacional para asegurar el cumplimiento de los condicionamientos.
  - La imposición de condicionamientos muy estrictos puede generar decisiones de gasto ineficientes si éstos no responden a las necesidades reales del gobierno subnacional (caso de transferencias a municipios en Colombia). En el mismo sentido, ello implica un escaso nivel de descentralización efectiva, ya que el pre-destino y restricciones a los recursos son decisiones asumidas centralmente.
  - Los condicionamientos pueden generar en la práctica un problema político derivado de la presión de los gobiernos subnacionales para ser liberados de las restricciones en el gasto (sostenibilidad).

❑ Aplicación en el caso peruano:

- En la medida que se trata de una transferencia sectorial, la imposición de algunos condicionamientos parece adecuada para alcanzar los objetivos específicos en educación.
- Una posibilidad para el establecimiento de transferencias categóricas es la suscripción de convenios de gestión con los gobiernos subnacionales, en los cuales se fijen las obligaciones asumidas por éstos (incluyendo las competencias que se les podrían asignar ante un mayor avance de la descentralización en el sector Educación) y se incluya indicadores específicos para el seguimiento del desempeño.

**(iii) Cofinanciadas**

Contrapartida nacional variable (sujeta a un tope) para la ejecución de proyectos con recursos regionales.

❑ Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:

- La exigencia de un aporte al gobierno subnacional genera incentivos para mayor esfuerzo fiscal de parte del receptor (eficiencia).
- Mejora en la rendición de cuentas, debido a que los contribuyentes y usuarios tienen incentivos para el monitoreo de los gastos del gobierno subnacional (transparencia).
- La transferencia cofinanciada cerrada permite al gobierno central lograr un control presupuestal (eficiencia), además que se acota la demanda de recursos y es posible atender un mayor número de requerimientos (equidad).
- El empleo de proporciones variables permite aliviar problemas de equidad en la distribución de recursos (por ejemplo, ajuste por capacidad fiscal o necesidades locales) y provee incentivos para un comportamiento más eficiente (por ejemplo, ajustadas por el esfuerzo fiscal) (eficiencia).

❑ Problemas potenciales:

- Necesidad de mayor supervisión del gobierno central y generación de más información en el gobierno subnacional para asegurar el aporte efectivo de recursos del receptor de la transferencia (eficiencia).
- Un obstáculo para el acceso a financiamiento es la disponibilidad de fondos propios como contrapartida al aporte del gobierno central (equidad). En el extremo, incluso bajo un esquema basado en una contrapartida nacional variable (ajustada según equidad) es posible que un gobierno subnacional no pueda acceder al cofinanciamiento si no cuenta con recursos disponibles para este fin.

❑ Aplicación en el caso peruano:

- Una alternativa para la aplicación de este tipo de transferencias es combinarlas con un mecanismo competitivo para el financiamiento de proyectos en el nivel de las escuelas (FONDEP).

#### ***(iv) Fórmula de distribución***

Asignación per cápita sobre la base de número de alumnos, ajustada por criterios de costos (población potencial por atender y/o densidad poblacional) y equidad (indicador de pobreza).

##### Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:

- El empleo de criterios objetivos y cuantitativos susceptibles de verificación por los gobiernos subnacionales permite una mayor transparencia en la asignación de recursos, además de evitar la injerencia política y de grupos de interés (transparencia) / Caso de FUNDEF en Brasil.
- El ajuste de la asignación por criterios de costos y equidad permite reconocer explícitamente las diferencias regionales en los recursos necesarios para atender el servicio educativo y las necesidades inherentes a cada región (equidad) / Caso de subvención de escolaridad en Chile.

##### Problemas potenciales

- La elección de variables para ajustar la fórmula per cápita y la determinación de los pesos correspondientes a ellas puede ser un proceso subjetivo (transparencia).
- La complejidad del diseño de una fórmula ha tenido como consecuencia la necesidad de implantar largos periodos de transición en las experiencias de otros países, los cuales incluso han requerido ser ajustados paulatinamente / Caso de transferencias generales a municipios en Colombia y coparticipación tributaria a municipalidades en Bolivia.
- El diseño de la fórmula está supeditado a la disponibilidad de datos actuales.
- En la transición de presupuestos basados en información histórica a la aplicación plena de fórmulas de distribución puede generar demandas de parte de los gobiernos subnacionales que empiezan a perder recursos en el nuevo esquema (sostenibilidad).

##### Aplicación en el caso peruano:

- El empleo de una fórmula de distribución permite a la vez satisfacer el principio de equidad (mediante la incorporación de criterios que reflejen las diferencias entre las jurisdicciones) y favorece la transparencia en la asignación de recursos.
- Una alternativa simple para aplicar la fórmula de distribución es sobre la base del número de alumnos, la cual puede ser ajustada además por criterios de equidad y eficiencia.
- La implementación de una fórmula de distribución supone una mejora cualitativa respecto de la situación actual basada en criterios históricos.
- La aplicación de la fórmula debería estar sometida a algún mecanismo de implementación progresiva, considerando básicamente que el componente de docentes representa una fracción considerable del gasto y constituye un concepto prácticamente fijo.

***(v) Reembolso total de costos para gastos específicos***

Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:

- Un esquema de reembolso de costos tiene como principal ventaja que se reconoce directamente los recursos necesarios para proveer el servicio educativo (equidad).
- Una transferencia por reintegro de costos es más conveniente para gastos específicos que son recurrentes en el tiempo y fácilmente predecibles (por ejemplo, planillas), ya que ello permite limitar la necesidad de información por parte del gobierno central (sostenibilidad).

Problemas potenciales:

- Se requiere generar información para el gobierno central sobre los gastos efectivamente incurridos para llevar a cabo el reembolso, lo cual puede ser un proceso costoso (eficiencia).
- No se proveen incentivos al gobierno subnacional para monitorear los costos y alcanzar mayor eficiencia (riesgo de inercia), por lo cual un esquema de reembolso debe estar acompañado por controles y topes de gasto (lo que resulta complicado y poco transparente) (eficiencia y transparencia).
- En un esquema de reembolso total no se fomenta el aporte de recursos propios por parte de los gobiernos subnacionales, ya que todos los recursos invertidos son luego recuperados a través de la transferencia (eficiencia).

Aplicación en el caso peruano:

- El único concepto que podría utilizar este tipo de transferencia corresponde al gasto en salarios docentes, aunque para ello se requeriría la disponibilidad permanente de información sustentatoria representada por las planillas, razón por la cual parece no ser viable en el corto plazo.

***(vi) Competencia por proyectos***

Ventajas y aspectos necesarios en el diseño:

- Las transferencias competitivas fomentan las iniciativas de cada gobierno subnacional, las cuales estarán mejor alineadas con sus propias necesidades (eficiencia).
- La determinación de los criterios para que un gobierno subnacional sea elegible para presentar un proyecto permite incorporar objetivos de equidad o eficiencia en el mecanismo competitivo (equidad y eficiencia).
- Posibilidad de combinarlo con un mecanismo como las transferencias cofinanciadas.

❑ Problemas potenciales:

- La carencia de capacidad técnica suficiente en los gobiernos subnacionales para cumplir los requisitos necesarios para acceder a la transferencia es un obstáculo para su implementación (equidad).

❑ Aplicación en el caso peruano:

- La aplicación de un mecanismo competitivo de transferencias parece más adecuado para el financiamiento de proyectos en el nivel de las escuelas (planes de menor envergadura que los correspondientes a los gobiernos regionales) y podría ser combinado con un esquema de cofinanciamiento.
- Una alternativa para la implementación de este mecanismo es a través del FONDEP.

A manera de balance, el análisis de los diferentes mecanismos indica que las transferencias en bloque, y las basadas en el reembolso de costos, no son susceptibles de ser aplicadas en el caso peruano (por las razones expuestas previamente). Por otro lado, las transferencias competitivas y las cofinanciadas parecen ser más adecuadas para el financiamiento de proyectos específicos, pero en el nivel de las escuelas, por lo cual estos casos no serán examinados con mayor detalle en el presente documento (en la medida que el enfoque está más bien centrado en transferencias a los gobiernos regionales).

Así, el análisis conceptual y de las experiencias internacionales parece apuntar más bien al empleo de fórmulas de distribución y transferencias categóricas. En el primer caso, el uso de fórmulas de distribución no sólo permite establecer elementos objetivos para asignar los recursos (lo cual es consistente con un principio de transparencia) sino también favorece una mejora en la equidad de la distribución de éstos (a través de la elección de los indicadores adecuados para la construcción de la fórmula). En el segundo caso, la aplicación de transferencias categóricas mediante la suscripción de convenios de gestión permite establecer condicionamientos para alinear las acciones de las instancias receptoras de los recursos con las políticas sectoriales en educación, de modo que se pueden satisfacer los principios de eficiencia y efectividad; a ello se debería agregar que es posible también que dichos condicionamientos reflejados en los convenios de gestión cumplan con el objetivo de transparencia, mediante la adecuada previsión de los procedimientos para la difusión de su estructura y contenidos. A continuación, examinaremos con mayor detalle algunas posibilidades para la implementación de ambos tipos de transferencia.

<b>Balance de mecanismos de asignación de recursos</b>				
<b>Mecanismo</b>	<b>Principio</b>			
	<b>Equidad</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Sostenibilidad</b>
En bloque	NA	+ / -	NA	-
Categorías	NA	+ / -	NA	+ / -
Cofinanciadas	+ / -	+ / -	+	NA
Fórmula de distribución	+	+	+ / -	+ / -
Reembolso de costos	+	-	-	+
Competencia por proyectos	+ / -	+	+	NA

NA: No aplica

#### 4.2. Transferencias categóricas mediante convenios de gestión

La implementación de un mecanismo de transferencias categóricas, como se examinó previamente, permite establecer condicionamientos que reducen un excesivo grado de discrecionalidad por parte de los gobiernos subnacionales y resultan pertinentes ante dificultades para alinear los objetivos de dichas instancias con las políticas sectoriales. A pesar de ello, se debe indicar también que implican una mayor supervisión de parte del gobierno central y la generación de más información, además que podrían determinar un escaso nivel de descentralización efectiva o influir sobre decisiones ineficientes de gasto si se imponen condicionamientos muy estrictos.

Una alternativa factible para la implementación de dichos condicionamientos está constituida por la suscripción de convenios de gestión, que incluyan obligaciones y compromisos de las partes, incentivos para el cumplimiento (o penalidades), así como mecanismos para la generación de la información necesaria para el monitoreo de los compromisos asumidos. Adicionalmente, deben contemplar la definición de indicadores de desempeño, como un elemento fundamental para llevar a cabo el seguimiento de las acciones de las instancias receptoras de los recursos.

En la actualidad en el Perú, una figura que cumple funciones de un convenio de gestión está constituida por los Convenios de Administración por Resultados (CAR), establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411) y que tienen por objeto mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan las entidades públicas. La regulación más detallada de dichos convenios se encuentra en la Directiva

006-2005-EF/76.01, para la formulación, suscripción y evaluación de los Convenios de Administración por Resultados para el año 2005.

En líneas generales, la directiva establece que los CAR son acuerdos suscritos entre organismos públicos y la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), en los cuales la entidad se compromete al cumplimiento de un conjunto de indicadores cuantificables relacionados al logro de sus objetivos estratégicos institucionales y, por otro lado, al cumplimiento de compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión institucional (art. 4). Los indicadores considerados en los CAR deben expresar el cumplimiento de objetivos institucionales en los aspectos relevantes a economía, eficiencia, eficacia y calidad, comparativamente con los resultados alcanzados en periodos anteriores (art. 6)<sup>54</sup>. El cumplimiento de los indicadores y compromisos le confiere el derecho a la entidad que suscribe a la distribución de un bono de productividad entre sus trabajadores (incentivo financiero para el cumplimiento del convenio, equivalente a un 25% de la planilla mensual) y, en caso de incumplimiento, la propia entidad debe determinar las penalidades administrativas aplicables al personal responsable por ello (art. 26). La evaluación del cumplimiento de tales indicadores y compromisos corresponde a la Contraloría General de la República, la cual recibe informes periódicos de parte de la entidad suscriptora.

A pesar que los CAR recogen un objetivo análogo a los convenios de gestión en cuanto a la definición de indicadores y otras acciones para el seguimiento del desempeño de la entidad suscriptora, es necesario precisar que el empleo de convenios de gestión parece tener mayor coherencia en un contexto de descentralización educativa, en el cual se transfieren competencias a las instancias subnacionales desde el gobierno central al tiempo que se entregan los recursos necesarios para cumplir con éstas (de modo que no sólo se establecen las medidas para realizar el seguimiento al desempeño sino que se definen compromisos respecto a las nuevas funciones asumidas por las instancias descentralizadas). En el caso particular de los CAR, la orientación parece ser más bien a alcanzar un mayor grado de eficiencia administrativa, aunque de igual modo estos instrumentos cumplen con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos en el sector, mediante la definición de indicadores y el establecimiento de otros compromisos asociados a los objetivos institucionales de la instancia receptora de los fondos.

---

<sup>54</sup> Los CAR, de acuerdo a la directiva indicada, incluyen indicadores de medición del desempeño (insumo, producto y resultado), así como indicadores de evaluación del desempeño (economía, eficiencia, eficacia y calidad); adicionalmente, incorporan compromisos de orden cualitativo, acciones específicas a ser ejecutadas por la entidad para identificar y mejorar los procesos críticos para el cumplimiento de sus objetivos.

En este punto, cabe mencionar la experiencia reciente de los convenios de gestión suscritos entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y los gobiernos locales provinciales y distritales en el marco de la transferencia de programas sociales (en particular, PRONAA y FONCODES). En dicha experiencia, se suscribió progresivamente convenios de gestión con los gobiernos locales que se fueron acreditando año por año, los cuales tenían como estructura básica la definición de las obligaciones del MIMDES y de las autoridades municipales en la ejecución de los programas transferidos y de ciertos indicadores específicos para llevar a cabo el seguimiento del desempeño. También se debería precisar que requirieron una mejora sustancial de los indicadores inicialmente planteados, no contaban con los incentivos necesarios para un efectivo cumplimiento y aún estaba en implementación un sistema de monitoreo. No obstante, constituyen un elemento de referencia valioso para la implementación de convenios con los gobiernos subnacionales en el contexto de la transferencia de recursos hacia estas instancias.

En definitiva, considerando las experiencias de los CAR y los convenios de gestión suscritos en el marco de la transferencia de programas sociales a los gobiernos locales, los convenios para el establecimiento de condicionamientos a la transferencia de recursos deberían incluir como elementos esenciales:

- La determinación de las obligaciones a las que se sujetan el gobierno nacional (transferente de los recursos) y las instancias subnacionales (receptoras de las transferencias).
- Indicadores para la medición del desempeño de las instancias subnacionales en el cumplimiento de los objetivos vinculados a los recursos que se transfieren.
- Mecanismos para la generación de información necesaria sobre la evolución de los indicadores de desempeño.
- Incentivos orientados al cumplimiento efectivo de los compromisos plasmados en los convenios, ya sea bajo la forma de premios o penalidades.

#### **4.3. Asignación de transferencias basadas en una fórmula de distribución**

La aplicación de transferencias mediante una fórmula de distribución, como fue discutido anteriormente, favorece la transparencia en la asignación de fondos y reduce la injerencia de grupos de interés en dicho proceso, además que es posible incorporar criterios que permitan alcanzar una mayor equidad en la distribución actual de recursos. Sin embargo, se debe tener cuidado en la elección de las variables para la construcción de la fórmula y la metodología para definirla, ya que ello puede devenir en un proceso subjetivo. Se requiere la disponibilidad periódica de información sobre los indicadores elegidos y

puede ser necesario un periodo de transición para la implementación efectiva de una fórmula (en la medida que ésta implique cambios importantes respecto de la situación actual). En el caso peruano, el empleo de una fórmula de distribución sería muy positivo, ya que supondría una mejora sustancial respecto de la situación actual basada en criterios históricos. El diseño de una fórmula de asignación supone la determinación de los fondos que serán sujetos a distribución, de los criterios para llevar a cabo esta tarea y la definición precisa de la fórmula.

Los fondos para los cuales se evaluará las fórmulas alternativas corresponden a aquellos recibidos por los gobiernos regionales por concepto de recursos ordinarios (alrededor del 80% de los recursos de éstos), es decir, excluyendo las transferencias del gobierno central (cada una sujeta a una fórmula de distribución específica), los recursos directamente recaudados (que no se transfieren sino que forman parte de los ingresos que genera por sí misma la entidad), así como las donaciones y transferencias y las operaciones oficiales de crédito externo (estos dos últimos conceptos de mucho menor magnitud).

Una mención específica debe hacerse respecto del concepto de personal y obligaciones sociales: el gasto en planillas constituye alrededor de 90% de los gastos en que incurren los gobiernos regionales, con lo cual implementar de un año a otro una fórmula de distribución implicaría muy probablemente la imposibilidad para algunas de estas instancias para cumplir con estas obligaciones. En el largo plazo, los docentes, considerados como un insumo que forma parte del proceso educativo, deberían ser también reasignados eventualmente de acuerdo a alguna fórmula que permita superar las inequidades en su distribución actual entre las regiones (no existen criterios explícitos para su distribución, por lo cual se registran diferencias significativas entre regiones), lo cual tendría que ser acompañado de la asignación de los recursos necesarios para asumir el gasto en planillas. No obstante, en el corto plazo, como se concluyó en el balance previo, debido a las dificultades para la reasignación del personal, la alternativa más viable es que la fórmula de distribución sea aplicada únicamente sobre el crecimiento anual del presupuesto, de tal manera que la distribución se aproxime progresivamente a una situación «ideal», alineada con los criterios definidos para asignar los recursos.

Estos criterios, como se discutió anteriormente, pueden clasificarse en las categorías de necesidades, resultados (o desempeño), costos o insumos y capacidad / esfuerzo fiscal. El punto de partida para la construcción de la fórmula de distribución fue el análisis de las experiencias internacionales (ver cuadro resumen al final de la sección), con la finalidad de identificar los indicadores típicamente utilizados y que sean aplicables para el caso peruano. En líneas generales, los indicadores empleados para la distribución de recursos destinados al sector Educación incluyen, principalmente, elementos

vinculados a las necesidades de cada jurisdicción o al costo de la prestación del servicio: el nivel relativo de pobreza, calidad de vida o desarrollo (necesidades), la población potencial por atender (necesidades), la ruralidad o la densidad poblacional (costo), el número de alumnos (costo), características de la escuela (costo) y algunos otros en menor medida (como los resultados del aprendizaje y la eficiencia fiscal y administrativa).

A continuación, se identificará algunas variables que potencialmente pueden ser utilizadas para llevar a cabo ejercicios de simulación para la distribución de recursos (todas en el nivel regional), sobre la base de aquellas empleadas en experiencias internacionales (u otras análogas). Cabe señalar que prácticamente en todos los casos los indicadores seleccionados son susceptibles de actualización, en la medida que están basados en información que se produce periódicamente (a excepción de la evaluación de rendimiento).

Variables para la construcción de índice de asignación				
Indicador	Definición / Detalle	Año	Categoría	Fuente
Número de alumnos matriculados en escuelas públicas *	De acuerdo al nivel educativo	2003-2004	Costo	Estadísticas Básicas de Educación (MINEDU)
Número de locales educativos públicos	-	2003	Costo	Estadísticas Básicas de Educación (MINEDU)
Tasa total de cobertura (y de no cobertura) *	Proporción de la población de 3 a 17 años que asiste o está matriculada en algún nivel del sistema educativo básico	2003 - 2004	Costo	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG)
Población	Proyecciones de población	2004-2005	Costo	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Ruralidad	Porcentaje de la población que habita en zonas rurales	2004	Costo	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG)
Densidad poblacional	Número de habitantes por kilómetro cuadrado (sobre la base de proyecciones de población)	2004-2005	Costo	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Rendimiento académico	Rendimiento en pruebas de Comunicación integral y Matemática para alumnos de cuarto año de educación secundaria	2001	Resultados	Evaluación Nacional 2001 (MINEDU)
Tasa de analfabetismo	Proporción de la población que declara no saber leer ni escribir	2002	Necesidades	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Pobreza	Tasa total de pobreza	2003	Necesidades	Herrera (2004)

\* En el caso de la Tasa total de cobertura y de la matrícula, como veremos más adelante, se propone no tomar la variable como un indicador de costo sino de resultado, mediante la medición del cambio anual en la cobertura.

De acuerdo a los objetivos a los que se asocian los indicadores, podemos agrupar éstos en tres grupos:

- (i) Costos: población, ruralidad, densidad poblacional, total de alumnos o el total de alumnos para algunos niveles educativos (aquellos que representen mayores costos en la provisión del servicio educativo).
- (ii) Necesidades: tasa de no cobertura, nivel de pobreza o tasa de analfabetismo.
- (iii) Resultados: variación anual de la cobertura o de la matrícula (como incentivo a incorporar una proporción mayor de la población al sistema educativo) y el rendimiento académico.

En ese sentido, se trabajará sobre tres fórmulas de asignación alternativas: la primera basada en indicadores de costos, la segunda a partir de variables de necesidades y la última sobre la base de indicadores de resultado. Debido a que contamos con diferentes variables en cada caso (por ejemplo, se esperaría que variables como la pobreza, proporción de población rural y analfabetismo se encuentren correlacionadas), una tarea previa a la construcción de la fórmula será la realización de una preselección de grupos de indicadores mediante el análisis de la matriz de correlaciones (de modo que se obtenga una fórmula más simple basada en indicadores que reflejen similar información). Sin embargo, en el caso de las variables de costo, por simplicidad, se optó por trabajar sólo con la variable de número de alumnos matriculados en el sistema educativo público en todos los niveles.

Sobre la preselección de grupos de variables anterior, se aplica la metodología de componentes principales para la construcción de índices que resuman la información para cada grupo de variables definidos (costos, necesidades y resultados). El propósito del método de componentes principales es representar un grupo de variables mediante un número menor de éstas, las cuales son construidas como combinaciones lineales de las originales bajo la condición que se logre la máxima varianza<sup>55</sup>. En nuestro caso, ello implicará representar un grupo de los indicadores definidos en cada categoría mediante una única medida resumen que recoja la mayor cantidad información posible de éstos<sup>56</sup>.

En cada grupo se trabajó con las siguientes variables (preseleccionadas según el análisis de la matriz de correlaciones):

---

<sup>55</sup> Para mayor detalle, se puede consultar Peña (2002) o Stevens (1992).

<sup>56</sup> El procedimiento de componentes principales en la práctica implica extraer sucesivamente factores que recojan cada vez la máxima variabilidad de los datos; así, luego de extraer el primer factor, se sustrae la variabilidad explicada por éste y se realiza un procedimiento análogo para calcular un segundo factor. Sin embargo, en la medida que se quiere tener una única medida resumen se trabajará solamente con el primer factor (el cual explica la mayor parte de la variabilidad de los datos originales).

- Grupo de costos: número de alumnos matriculados en el sistema educativo público en todos los niveles (2003)
- Grupo de necesidades: tasa total de pobreza (2003), la tasa de pobreza extrema (2003) y la tasa de analfabetismo (2002).
- Grupo de variables de resultados: rendimiento en las pruebas de Matemática y Comunicación integral de alumnos de cuarto grado de educación secundaria, de la evaluación nacional realizada en el 2001.

A partir de estos grupos de variables se construyó tres índices: costos, necesidades y resultados<sup>57</sup>. La fórmula de distribución se construyó multiplicando los índices respectivos por la matrícula total por departamento (2003), de modo que se obtenga un resultado basado en el número de alumnos ajustado por otras variables.

Es importante mencionar que el índice de resultados se incluye sólo con fines ilustrativos, debido a que consideramos que éste debería ser una opción a futuro luego de unos años de aplicación de una distribución de recursos más equitativa que ponga en igualdad de condiciones a las regiones que hoy se encuentran en desventaja. La inclusión de variables de resultados permitiría, en ese momento, generar incentivos a las regiones para lograr mejoras en el rendimiento de sus alumnos.

A continuación se incluye la asignación por alumno sobre la base de las fórmulas alternativas, comparada con la situación actual:

- La distribución sobre la base de una fórmula basada únicamente en matrícula (costos) implica, respecto de la situación actual, un crecimiento de la asignación por alumno para Cusco, Huánuco y Lambayeque, acompañado de una caída considerable en departamentos como Arequipa, Moquegua, Tacna y Tumbes.
- Por otro lado, al realizar la distribución sobre la base de matrícula y necesidades, algunos departamentos que en la opción anterior tenían un pequeño incremento, o incluso caída, en su asignación tienen ahora una asignación considerablemente mayor (en particular, Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Puno, los cuales tienen tasas de pobreza y analfabetismo superiores al promedio) mientras que otros presentan una reducción significativa (específicamente, Ica, Moquegua, Tacna y Tumbes).

---

<sup>57</sup> Los resultados de la estimación del primer componente principal arrojaron algunos resultados negativos, por lo cual fue necesario multiplicar éstos por una desviación estándar de 50 y sumar una media de 150. Las operaciones no modifican la ordenación de los resultados, pero permiten obtener éstos en una escala apropiada para los propósitos de la fórmula de asignación. En los anexos se incluye la matriz de correlaciones y los índices calculados para cada grupo.

- Finalmente, la asignación de acuerdo a resultados conlleva la disminución considerable de la asignación para departamentos con resultados por debajo del promedio, como Ucayali, Tumbes o Huancavelica, mientras que se registra el mayor aumento en la asignación en Junín y Lambayeque.

Simulaciones de fórmulas de distribución de recursos (asignación por alumno en nuevos soles) *				
Departamento	Asignación actual por alumno	Criterio de asignación		
		Por matrícula	Por matrícula ajustada por necesidades	Por matrícula ajustada por resultado
Amazonas	747.81	779.82	1.109.09	659.31
Ancash	893.69	779.82	908.26	592.66
Apurímac	735.60	779.82	1.234.00	287.28
Arequipa	991.45	779.82	412.38	1.377.32
Ayacucho	797.96	779.82	1.266.86	938.42
Cajamarca	757.79	779.82	1.337.98	885.11
Cusco	613.16	779.82	933.04	592.88
Huancavelica	773.34	779.82	1.857.22	127.81
Huánuco	629.04	779.82	1.492.48	646.07
Ica	780.90	779.82	243.28	538.14
Junín	741.17	779.82	737.98	1.151.74
La Libertad	717.86	779.82	701.99	991.28
Lambayeque	638.43	779.82	499.44	911.93
Lima y Callao	797.47	779.82	269.25	951.77
Loreto	883.23	779.82	958.53	366.64
Madre de Dios	954.36	779.82	327.85	592.77
Moquegua	1.429.03	779.82	361.74	925.61
Pasco	835.78	779.82	814.14	779.06
Piura	674.64	779.82	863.72	832.58
Puno	767.45	779.82	1.363.92	540.12
San Martín	791.12	779.82	799.95	659.31
Tacna	1.068.93	779.82	318.08	1.110.91
Tumbes	1.333.12	779.82	193.05	380.32
Ucayali	781.68	779.82	884.31	153.09

\* La asignación se realizó sobre la base del presupuesto total para regiones para el año 2004 y la matrícula para el año 2003

Como punto final, es necesario reiterar que en la medida que es difícil cambiar de la situación actual a una «ideal» de un año a otro, la aplicación de cualquiera de las fórmulas debería estar sometida a un ajuste progresivo, es decir, debería emplearse para la asignación del crecimiento anual en el presupuesto (hasta que se logre también, en el largo plazo, mejorar la distribución actual de docentes en el sistema educativo).

Cabe además precisar que estos ejercicios son preliminares en la medida que se trabaja con la información disponible y que el diseño de una fórmula definitiva requeriría de una discusión de las alternativas probables y posible identificación de algunas variables adicionales.

## BIBLIOGRAFÍA

Alcázar, Lorena (2003). Procesos de transferencia y acreditación de competencias a los gobiernos subnacionales: lecciones de la experiencia internacional. Lima: GRADE, pp. 55.

Bahl, Roy (2000). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 26.

Banco Mundial (1996). Colombia. Reforming the decentralization law: Incentives for an effective delivery of services. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 35.

Banco Mundial (1999). Bolivia. Public expenditure review. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 177.

Banco Mundial (2002). Brazil municipal education. Resources, incentives and results. Volume I: Policy report. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 19.

Banco Mundial (2002). Brazil municipal education. Resources, incentives and results. Volume II: Research report. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 116.

Becerra, Marcelo; Sergio España y Ariel Fiszbein (2003). Enfoques sobre la eficiencia del gasto en educación básica en la Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial, documento de trabajo N.6/03, pp. 46.

Bès, Martin; Rafael Hernández y Carlos Oliva (1998). Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de estudios económicos y sectoriales.

Blanes, José (1999). La descentralización en Bolivia: Avances y retos actuales. La Paz: Centro boliviano de estudios multidisciplinarios, pp. 31.

Centragolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (1996). El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Buenos Aires: Centro de estudios para el cambio estructural (CECE).

Centragolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (1996). Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. Buenos Aires: Centro de estudios para el cambio estructural (CECE).

Consejo profesional de ciencias económicas de Córdoba (1999). Coparticipación federal de impuestos. Hacia una distribución secundaria más eficiente. Córdoba: Consejo profesional de ciencias económicas de Córdoba, pp. 82.

Consejo Nacional de Política Social (2002). Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2002. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, pp. 58.

Contreras, Manuel y María Luisa Talavera (2003). The bolivian education reform 1992-2002: Case studies in large-scale education reform, pp. 90.

De Neubourg, Chris (2002). Incentives and the role of institutions in the provision of social safety nets. Washington D.C.: Banco Mundial, Social protection discussion paper series No. 226, pp. 20.

Departamento Nacional de Planeación (2004). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, pp. 261.

Di Gropello, Emanuela (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, revista de la CEPAL 68, pp.153-170.

Dirección general de Contaduría (2003). Boletín de coparticipación tributaria 1994-2002 y el Diálogo 2000. La Paz: Ministerio de Hacienda, pp. 80.

Dirección general de Contaduría (2004). Boletín de coparticipación tributaria y el Diálogo 2000. Gestiones 1994-2003. La Paz: Ministerio de Hacienda, pp. 80.

Dirección general de Contaduría (2005). Boletín de coparticipación tributaria y el Diálogo 2000 (2001-2004). La Paz: Ministerio de Hacienda, pp. 80.

Draibe, Sonia. La reciente descentralización de la política brasileña de enseñanza básica y salud. En: Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (1998). La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 143-164.

Ferrato, Gabriel (2004). Innovaciones en el financiamiento intergubernamental para promover la equidad en el acceso a los servicios sociales: El caso de la salud y la educación en Brasil. Washington D.C.: VII Reunión de la red para la reducción de la pobreza y la protección social.

Gajardo, Marcela (editora, 2000). Nuevas formas de financiamiento de la educación. Santiago de Chile: Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Serie mejores prácticas, año 2, No. 4, pp. 4.

Galiani, Sebastian; Paul Gertler y Ernesto Schargrotsky (2004). Helping the good get better, but leaving the rest behind: How decentralization affects school performance. Washington D.C.: World Bank, International conference of Education finance and decentralization, pp. 36.

Galindo, Mario y Fernando Medina (1995). Descentralización fiscal en Bolivia. Santiago de Chile: CEPAL, Serie política fiscal No. 72, pp. 92.

Gonzales, Pablo; Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2002). Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Serie economía No. 150, pp. 42.

Gordon, Nora y Emiliana Vegas (2004). Education finance equalization, spending, teacher quality and student outcomes: The case of Brazil's FUNDEF. Washington D.C.: World Bank, International conference of Education finance and decentralization, pp. 34.

Hawley, Karen y Marguerite Roza (2004). Understanding student-based budgeting as a means to greater school resource equity. Seattle: Center on reinventing public education, University of Washington, working paper, pp. 33.

Larrañaga, Osvaldo (1995). Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica. Santiago de Chile: Centro de estudios públicos, Revista Estudios Públicos No. 60, pp. 243-280.

Iregui, Ana María; Ramos, Jorge y Luz Amparo Saavedra (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Bogotá: Banco de la República, Serie Borradores de economía No. 175, pp. 35.

Menezes-Filho, Náercio y Elaine Pazello (2004). Evaluating the effects of FUNDEF on wages and test scores in Brazil. Sao Paulo: University of Sao Paulo, pp. 33.

Ministério da Educação (1999). Balanço do primeiro ano do FUNDEF. Brasília: Ministério da Educação, pp. 39.

Ministério da Educação (2001). Balanço do FUNDEF 1998-2000. Brasília: Ministério da Educação, pp. 44.

Ministério da Educação (2003). Balanço do FUNDEF 1998-2002. Brasília: Ministério da Educação, pp. 29.

Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (1998). Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Serie economía No. 36, pp. 42.

Motivans, Albert (2004). Roles públicos y privados en la provisión y el financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe. En: Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. ¿Vamos por un buen camino? Santiago de Chile: UNESCO, pp. 81-100.

Otero, Gerardo; Cerimedo, Federico y León Salim (2004). Inequidades del sistema fiscal federal argentino. Buenos Aires: Grupo de Investigación Económica (GIE) del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, documento de trabajo, pp. 27.

Peña, Daniel (2002). Análisis de datos multivariantes. Madrid: Mc Graw-Hill.

Rounds, Taryn (1996). Fiscal decentralization in education. A three part hands-on training module. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 36.

Ruiz-Mier, Fernando y Bruno Giussani. La descentralización y el financiamiento de la provisión de los servicios de educación y salud en Bolivia. En: Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (1998). La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 125-142.

Sanguinetti, Pablo y Mariano Tommasi (1997). Los determinantes económicos, institucionales y políticos del comportamiento fiscal de las provincias

argentinas: 1983-1996. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 102.

Shah, Anwar (1991). Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 107.

Stevens, James (1992). Applied multivariate statistics for the social sciences. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Vargas, Jorge y Alfredo Sarmiento (1997a). Características de la descentralización colombiana. Santiago de Chile: CEPAL, serie reformas de política pública 49, pp. 52.

Vargas, Jorge y Alfredo Sarmiento (1997b). La descentralización de los servicios de educación en Colombia. Santiago de Chile: CEPAL, serie reformas de política pública 50, pp. 64.

Vargas, Jorge y Alfredo Sarmiento. Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia. En: Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (1998). La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana . Santiago de Chile: CEPAL, pp. 165-186.

Vergara, Carmen Helena y Mary Simpson (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Serie Archivos de economía, documento No. 168, pp. 105.

Vilches, Gabriel (2003). Coparticipación federal de impuestos. Un esquema basado en capacidades fiscales y necesidades de gasto. Buenos Aires: Centro de estudios para el cambio estructural (CECE).

Winkler, Donald (1994). The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America. Washington D.C.: Banco Mundial, Discussion paper No. 235, pp. 138.

Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Santiago de Chile: PREAL, documento de trabajo No. 17, pp. 22.

Zeikate, Signe (2002). Investment transfers: Survey of ten developed countries. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 70.


**ANEXOS**
**Variables utilizadas para el cálculo de índices**

Departamento	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población proyectada 2004	Población proyectada 2005	Densidad poblacional 2004	Densidad poblacional 2005	Tasa de pobreza Total 2003 (%)	Tasa de pobreza extrema 2003 (%)	Tasa de analfabetismo 2002 (%)
Amazonas	39.249	443.025	450.538	11,3	11,5	72,4	36,0	16,9
Ancash	35.915	1.139.083	115.423	31,7	32,1	56,1	29,0	17,5
Apurímac	20.896	478.315	485.934	22,9	23,3	67,2	33,1	28,2
Arequipa	63.345	1.126.636	1.139.599	17,8	18,0	37,0	10,6	8,5
Ayacucho	43.815	571.563	581.656	13,0	13,3	70,1	34,8	27,7
Cajamarca	33.318	1.532.878	1.550.132	46,0	46,5	73,3	41,5	26,7
Cusco	71.987	1.237.802	1.252.201	17,2	17,4	53,7	22,0	23,7
Huancavelica	22.132	459.988	468.161	20,8	21,2	88,5	74,1	31,9
Huánuco	36.849	833.640	844.649	22,6	22,9	81,6	56,3	23,7
Ica	21.328	709.556	720.691	33,3	33,8	32,5	2,7	5,2
Junín	44.197	1.274.781	1.288.792	28,8	29,2	57,3	22,2	10,6
La Libertad	25.500	1.550.796	1.573.106	60,8	61,7	51,3	18,6	13,5
Lambayeque	14.231	1.141.228	1.151.411	80,2	80,9	44,4	10,0	9,9
Lima	34.949	8.823.694	8.968.279	252,5	256,6	35,7	4,5	4,1
Loreto	368.852	931.444	943.807	2,5	2,6	70,0	40,5	7,3
Madre de Dios	85.301	104.891	107.664	1,2	1,3	32,4	7,4	7,7
Dios	15.734	163.757	167.251	10,4	10,6	34,0	6,6	9,2
Moquegua	25.320	277.475	283.649	11,0	11,2	58,6	24,7	13,0
Pasco	35.893	1.685.972	1.710.790	47,0	47,7	62,6	22,0	15,1
Piura	71.999	1.297.103	1.313.571	18,0	18,2	77,8	47,3	22,9
Puno	51.253	777.694	788.195	15,2	15,4	60,5	24,5	11,3
San Martín	16.076	309.765	317.619	19,3	19,8	29,7	8,1	8,2
Tacna	4.669	211.089	215.634	45,2	46,2	27,5	2,4	5,1
Tumbes	102.411	464.399	468.922	4,5	4,6	63,9	41,6	5,7
Ucayali								

Departamento	Locales educativos públicos 2003	Docentes escuelas públicas 2003	Matrícula escuelas públicas 2003	Rendimiento Matemática 2001	Rendimiento Comunicación integral 2001	Población rural 2004 (%)	Tasa total de cobertura 2003	Tasa total de cobertura 2004 (%)
Amazonas	1.461	10.758	135.989	694	692	70,2	61,5	61,9
Ancash	2.449	29.409	315.969	690	691	56,7	70,2	70,6
Apurímac	1.368	12.693	165.740	683	675	77,4	72,9	72,7
Arequipa	1.143	20.517	227.346	720	720	22,4	72,4	71,3
Ayacucho	1.954	18.964	212.089	703	704	53,9	67,4	65,6
Cajamarca	4.491	35.458	435.410	700	703	81,4	62,4	62,0
Cusco	2.285	24.154	370.563	692	689	63,8	69,5	70,2
Huancavelica	1.791	11.944	162.193	678	668	79,6	65,1	65,9
Huánuco	1.909	16.242	238.487	694	691	66,8	58,4	62,6
Ica	680	16.577	186.411	676	701	18,3	69,6	70,8
Junín	2.465	29.711	352.398	716	707	44,6	68,6	69,7
La Libertad	2.116	29.817	364.023	702	709	33,7	64,8	62,0
Lambayeque	.900	19.312	275.728	703	702	31,5	64,3	62,9
Lima	3.257	132.432	1684.443	704	704	3,3	75,1	74,8
Loreto	3.002	27.179	322.706	682	682	42,2	63,1	62,2
Madre de Dios	267	2.664	30.438	691	690	43,5	71,2	72,8
Moquegua	307	5.491	41.997	707	699	22,1	72,5	70,9
Pasco	961	8.884	93.394	699	696	49,8	62,6	63,3
Piura	2.694	31.160	434.785	704	695	35,1	66,6	67,5
Puno	2.549	32.978	403.270	694	683	67,9	70,7	70,6
San Martín	1.654	18.425	219.576	694	692	46,2	62,5	62,1
Tacna	334	7.059	68.813	706	714	12,7	74,3	75,6
Tumbes	314	6.777	61.794	686	679	15,7	74,0	76,2
Ucayali	1.074	12.439	167.899	667	681	39,3	61,0	60,4

Índices estimados con metodología de componentes principales		
Departamento	Índice de necesidades	Índice de resultados
Amazonas	200,76	139,68
Ancash	164,40	125,56
Apurímac	223,37	60,86
Arequipa	74,64	291,80
Ayacucho	229,31	198,82
Cajamarca	242,19	187,52
Cusco	168,89	125,61
Huancavelica	336,17	27,08
Huánuco	270,15	136,88
Ica	44,04	114,01
Junín	133,58	244,01
La Libertad	127,07	210,02
Lambayeque	90,40	193,20
Lima	48,74	201,64
Loreto	173,50	77,68
Madre de Dios	59,34	125,58
Moquegua	65,48	196,10
Pasco	147,37	165,05
Piura	156,34	176,39
Puno	246,88	114,43
San Martín	144,80	139,68
Tacna	57,58	235,36
Tumbes	34,94	80,58
Ucayali	160,07	32,43



<b>Asignación presupuestal 2004: Situación actual y bajo criterios alternativos (en nuevos soles)</b>				
<b>Departamento</b>	<b>Asignación 2004</b>	<b>Criterio de asignación</b>		
		<b>Por matrícula ajustada por necesidades</b>	<b>Por matrícula ajustada por necesidades</b>	<b>Por matrícula ajustada por resultado</b>
Amazonas	101.693.417	109.047.035	150.824.503	89.659.362
Ancash	282.379.905	246.399.162	286.981.419	187.260.781
Apurímac	121.918.887	129.247.480	204.523.834	47.614.558
Arequipa	225.401.562	177.289.113	93.752.956	313.129.134
Ayacucho	169.237.970	165.391.389	268.687.651	199.027.971
Cajamarca	329.950.374	339.541.724	582.570.272	385.387.005
Cusco	227.212.897	288.972.692	345.750.660	219.697.725
Huancavelica	125.429.562	126.481.456	301.227.529	20.730.277
Huánuco	150.016.930	185.977.096	355.937.794	154.079.263
Ica	145.568.336	145.367.154	45.350.642	1.003.151.137
Junín	261.185.456	274.807.250	260.061.903	405.872.475
La Libertad	261.316.275	283.872.665	255.540.507	360.849.150
Lambayeque	176.032.277	215.018.398	137.709.021	251.444.707
Lima	1.343.295.882	1.313.563.494	453.536.326	160.304.268
Loreto	285.024.379	251.652.814	309.324.924	118.315.409
Madre de Dios	29.048.700	23.736.182	9.979.153	18.042.597
Moquegua	60.014.902	32.750.129	15.192.163	38.873.036
Pasco	78.056.864	72.830.573	76.035.528	72.759.067
Piura	293.324.200	339.054.336	375.532.948	361.993.213
Puno	309.490.659	314.478.288	550.027.137	217.814.997
San Martín	193.712.013	171.229.907	175.650.309	144.769.387
Tacna	73.556.481	53.661.801	21.888.144	76.445.250
Tumbes	82.378.853	47.188.239	11.929.570	23.501.456
Ucayali	131.242.710	130.931.113	148.474.598	25.7003.262

Resumen de criterios de asignación en experiencias internacionales			Criterios en la fórmula
País	Transferencia	Nivel de gobierno	
	Coparticipación tributaria	Municipal	Población
Bolivia	Transferencias por Diálogo 2000	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% por población escolarizada.</li> <li>• 10% por población.</li> <li>• 70% por población en situación de pobreza.</li> </ul>
Brasil	Coparticipación tributaria FUNDEF	Prefecturas departamentales Estadual y municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% según número de habitantes.</li> <li>• 50% en partes iguales.</li> </ul> Matrícula en educación básica (1er a 8vo grado)
Chile	Subvención por escolaridad	Escuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio mensual por alumno que asiste a clases.</li> <li>• Subvención diferenciada por características de la escuela: tipo de enseñanza (inicial, primaria, secundaria, especial, adultos, etc.), tipo de escuela (diurna o nocturna), atención de alumnos con discapacidades, región geográfica y ruralidad.</li> <li>• Incremento de subvenciones a escuelas con mejores resultados de aprendizaje (incentivo a docentes).</li> </ul>
	Situado fiscal	Departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15% en partes iguales.</li> <li>• El 85% restante está compuesto de un situado mínimo sobre la base de gastos de atención a usuarios actuales y la otra parte distribuida por población potencial por atender y esfuerzo fiscal (comparación del gasto per cápita entre ejercicios).</li> </ul>
Colombia	Transferencias generales	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40% por número de habitantes con NBIs.</li> <li>• 20% según grado de pobreza del municipio respecto del nivel de pobreza promedio nacional.</li> <li>• 22% por la participación en la población total del país.</li> <li>• 6% en proporción a la eficiencia fiscal (variación entre dos ejercicios fiscales de la tributación per cápita).</li> <li>• 6% en función de eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita de servicios públicos domiciliarios).</li> <li>• 6% por progreso en calidad de vida de la población (variación estandarizada de los índices de NBIs).</li> </ul>
	Sistema General de Participaciones	Distritos y municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación por alumno diferenciada por niveles educativos, ruralidad y dispersión poblacional (población atendida).</li> <li>• Asignación por población por atender, como un porcentaje de la asignación por alumno.</li> <li>• Suma residual distribuida en función de pobreza.</li> </ul>

Fuente: Análisis de experiencias internacionales.

### Matriz de correlaciones

	pob_2004	pob_2005	dpob_2004	dpob_2005	pobnur_2004	pobnur_2005	loceap_2003	matpub_2003	cobed_2003	vcobed_0304	rmat_2001	rcint_2001	pobtot_2003	pobext_2003	an_2002
pob_2004	1,00														
pob_2005	<b>1,00</b>	1,00													
dpob_2004	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	1,00												
dpob_2005	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	1,00	1,00											
pobnur_2004	-0,34	-0,34	-0,42	-0,43	1,00										
loceap_2003	0,49	0,49	0,34	0,34	0,40	1,00									
matpub_2003	<b>0,99</b>	<b>0,99</b>	<b>0,91</b>	<b>0,91</b>	-0,25	<b>0,60</b>	1,00								
cobed_2003	0,26	0,26	0,30	0,30	-0,48	-0,26	0,21	1,00							
cobed_2004	0,22	0,22	0,25	0,25	-0,43	-0,29	0,16	0,96	1,00						
vcobed_0304	-0,11	-0,11	-0,11	-0,11	0,14	-0,14	-0,12	-0,06	0,23	1,00					
rmat_2001	0,24	0,24	0,23	0,22	-0,27	0,12	0,21	0,25	0,18	-0,19	1,00				
rcint_2001	0,24	0,24	0,25	0,25	-0,50	0,02	0,2	0,18	0,09	-0,27	0,79	1,00			
pobtot_2003	-0,15	-0,15	-0,28	-0,28	<b>0,85</b>	0,54	-0,05	-0,66	<b>0,07</b>	-0,27	<b>-0,48</b>	1,00			
pobext_2003	-0,20	-0,20	-0,32	-0,32	<b>0,81</b>	0,42	-0,12	-0,60	0,16	-0,38	-0,55	<b>0,95</b>	1,00		
an_2002	-0,20	-0,20	-0,25	-0,25	<b>0,87</b>	0,40	-0,12	-0,25	0,07	-0,09	-0,35	0,76	<b>0,73</b>	1,00	

pob = población  
 dpob = densidad poblacional  
 loceap = locales educativos públicos  
 matpub = matrícula pública  
 cobed = cobertura educativa  
 vcobed = variable cobertura educativa  
 rmat = matemática  
 rcint = rendimiento comunicación integral  
 pobtot = población total  
 pobext = población extrema  
 an = analfabetismo

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA, 156 - BREÑA  
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE  
TELÉFS. 332-3229 FAX: 424-1582  
ENERO DE 2006 LIMA - PERÚ