

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Herramientas para la creación de centros de costos y planificación financiera para la inversión educativa
▪ Número de CT:	RG-T4070
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Mendez Vargas, Carolina Patricia (SCL/EDU) Líder del Equipo; Arias Ortiz, Elena (SCL/EDU) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Alejandra Forero Perez (SCL/EDU); Bergamaschi, Andrea (SCL/EDU); Blasco, Ivana (SCL/EDU); Elacqua, Gregory Michael (SCL/EDU); Emilio Laguillo Gutierrez (SCL/EDU); Jaimovich, Analía Verónica (SCL/EDU); Juan Margitic (SCL/EDU); Morduchowicz, Alejandro (SCL/EDU); Perez Alfaro, Marcelo A. (SCL/EDU); Vila Saint-Etienne, Sara (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	6 Abr 2022.
▪ Beneficiario:	Países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de noviembre de 2022
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/EDU-Educación
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/EDU-Educación
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N/A
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N/A
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es generar y difundir conocimiento sobre políticas y herramientas de financiamiento escolar, con el fin de que los gobiernos de la región realicen mejoras en la asignación y uso de recursos en pro de la eficiencia y equidad. Para alcanzar este objetivo, se propone analizar la forma en que los sistemas educativos asignan sus recursos (de distinto tipo y entre los distintos niveles de gestión educativa) y cómo se ejecutan. Esto permitirá asesorar a los países de la región sobre: (i) las diferentes opciones para distribuir recursos, (ii) la importancia de contar con sistemas de gestión e información para el monitoreo y uso eficiente de los recursos en los distintos niveles, y (iii) las diferentes opciones para adquirir bienes y servicios educativos clave.

- 2.2 **Justificación.** La magnitud de la inversión en educación previa a la pandemia era del 14% del gasto público en la región ([UIS-UNESCO](#)), un 4% del PIB regional. Con el COVID-19 la situación ha empeorado puesto que los países han reasignado recursos del sector público para atender la crisis sanitaria y económica. Lamentablemente, los países hoy cuentan con menos recursos para educación en un contexto donde la evidencia reciente muestra que el cierre de escuelas durante la pandemia ha tenido un impacto negativo en los aprendizajes de los estudiantes y en su vinculación con la escuela<sup>2</sup>. La menor disposición de recursos y las pérdidas de aprendizaje que enfrenta la región obliga a los gobiernos a gastar mejor desde el punto de la eficiencia y de la equidad.
- 2.3 El financiamiento escolar se define como el conjunto de reglas e incentivos que determinan cómo se recolectan, asignan, gobiernan y monitorean los recursos invertidos para la provisión del servicio educativo. Estas reglas pueden promover que los recursos se dirijan a iniciativas que promueven el aprendizaje de todos los estudiantes. Sin embargo, para que eso suceda es necesario monitorear la correcta ejecución de estas. Por ello, es de vital importancia contar con un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) para gestionar los procesos del sistema educativo de una manera integral y eficiente en todos los niveles (central, regional y de las propias escuelas) (Arias Ortiz et al., 2019) con el fin de aumentar la eficiencia en el gasto educativo.
- 2.4 En la región existen diferentes sistemas de financiamiento escolar y cada uno de ellos tiene sus particularidades<sup>3</sup>. En sistemas federales, por ejemplo, como Argentina o Brasil, los fondos locales son fundamentales en el financiamiento escolar y son las unidades locales (estados o provincias) quienes determinan el uso de los fondos. Los SIGED permiten en estos casos hacer seguimiento a estos recursos y diseñar políticas basadas en datos para compensar las diferencias económicas entre regiones, de modo de garantizar un acceso equitativo a la educación en todo el territorio.
- 2.5 En algunos países, como en Ecuador y Perú, la asignación presupuestaria a la educación se realiza centralmente, sobre la base del costeo de insumos tales como los sueldos del personal docente. Esto garantiza una planta mínima de docentes. Sin embargo, esto genera el desafío de encontrar una manera de calcular la planta mínima docente para diferentes contextos, así como la necesidad de contar con sistemas de información de recursos humanos que estén integrados a los sistemas financieros del país.
- 2.6 En Chile, el estado nacional transfiere a las unidades locales gestoras de escuelas (municipios, servicios locales, sostenedores privados) el financiamiento educativo sobre la base de un monto por estudiante. Este monto es variable según la asistencia de los estudiantes a clase. Esto último implica que el país debe tener un sistema de información que pueda identificar de manera individual y única a cada estudiante y registrar de manera diaria la asistencia. Sin embargo, no todos los países pueden realizar este tipo seguimiento (se estima que solo un 45% de los sistemas educativos de la región pueden identificar de manera individual a cada estudiante (Arias Ortiz et al. 2020)).
- 2.7 Adicionalmente, varios gobiernos de la región realizan grandes procesos de adquisición de insumos educativos clave con el fin de aprovechar economías de escala. Por ejemplo, libros escolares, internet para las escuelas, tablets/computadores, alimentos, transporte, servicios de salud (por ejemplo, lentes),

insumos escolares (papel, lápices, etc.). Aunque muchos países priorizan grandes procesos de adquisiciones, se han ido abriendo camino opciones donde se transfiere el financiamiento a los usuarios para realizar compras puntuales, con la finalidad de reflejar mejor las necesidades locales. Por ejemplo, en Chile se compra el servicio de alimentación en la escuela a través de una licitación de alcance nacional. En cambio, en Brasil se compran los insumos necesarios para cocinar en la escuela, y la compra es a nivel local. Cada una de estas opciones trae consecuencias en términos de eficiencia y equidad que no siempre son claras para los gobiernos.

- 2.8 En el contexto actual, es importante motivar a los países a analizar su sistema de asignación, uso y monitoreo de recursos (financieros e insumos) para identificar posibles eficiencias que permitan liberar recursos para enfocarlos en las nuevas necesidades surgidas con la pandemia, manteniendo o mejorando a la vez la equidad del sistema. El uso de tecnología para gestionar procesos clave, de forma integrada, transparente y eficiente<sup>4</sup> puede evitar inversiones apresuradas que podrían resultar en ineficiencias o duplicaciones, gastos regresivos o en el peor de los casos en gastos con impactos negativos en el aprendizaje.
- 2.9 Por ello, esta CT desarrollará conocimiento en tres áreas clave para proveer a los gobiernos con información sobre políticas de financiamiento escolar. En primer lugar, se analizará desde un punto de vista de la eficiencia cómo se distribuyen recursos financieros e insumos, con un análisis de pros y contras de las diferentes opciones. En segundo lugar, se estudiarán diferentes alternativas para monitorear el gasto con sistemas de información. En tercer lugar, se revisarán los procesos de compras de provisión de algunos rubros clave como, por ejemplo, internet/conectividad, alimentos y libros, con un foco en la adquisición y monitoreo del uso.
- 2.10 Finalmente, la generación de esta evidencia resultaría inútil si no se generan espacios de difusión. Por ello, esta CT proveerá espacios para la discusión de los productos desarrollados con el fin de debatir los hallazgos y adaptar recomendaciones a cada país. En estos talleres participarán al menos cinco países de América Latina y el Caribe (ALC) que han sido identificados por haber sido parte de diagnósticos realizados por la División de Educación en temas de financiamiento escolar y/o SIGED (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, y Uruguay). De incluirse países de manera adicional, estos tendrán que haber sido parte de estudios anteriores sobre financiamiento o SIGED, o estar en proceso de realizar alguno de estos dos diagnósticos.
- 2.11 Esta CT constituye una iniciativa del Banco en beneficio de sus países miembros prestatarios e incorpora las lecciones aprendidas de otras iniciativas del Banco. Por un lado, el Banco ha desarrollado varios productos de conocimiento en cuanto a los sistemas de gestión educativa a través de dos proyectos regionales (RG-T3004 y RG-T3678), entre los cuales se encuentra un diagnóstico detallado del estado de desarrollo de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED) de 15 países de la región, con planes de mejoramiento y costeo de las recomendaciones (Arias Ortiz et al. 2019). Asimismo, esta CT se relaciona con RG-T3888 y BR-T1466 que se enfocan en mejorar la eficiencia de gasto dentro de las escuelas trabajando con los directores de escuela en Pernambuco-Brasil y las Juntas de Padres en Costa Rica, y con los FFS PE-R1002 y CH-R1002 que realizaron diagnósticos de los sistemas de financiamiento de Perú y Chile, respectivamente.
- 2.12 Esta CT está alineada con la Visión 2025 (AB-3266) que considera el fortalecimiento de las instituciones y su buena gobernanza, la promoción del progreso social al

mejorar la gestión y el uso eficiente de los recursos educativos hacia los estudiantes que más perdieron aprendizajes durante la pandemia. Es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) dado que se alinea con los desafíos de desarrollo de la inclusión social e igualdad al promover políticas educativas en pro de la equidad, y productividad e innovación porque promueve la digitalización de la gestión escolar, así como al eje transversal de capacidad institucional y Estado de derecho al fortalecer la capacidad de los ministerios de educación y escuelas para gestionar y asignar los recursos de forma transparente y la prioridad estratégica de tecnología e innovación al impulsar la digitalización de la gestión escolar. La CT también se alinea con la estrategia de transformación digital de la División de Educación, resalta en efecto la necesidad de invertir tanto en el uso de tecnología para el aprendizaje como en la gestión educativa, dos pilares esenciales para llegar a la educación 4.0, una educación de calidad, flexible e inclusiva, y que desarrolla las habilidades del siglo XXI que requiere la 4ª revolución industrial. Se alinea además con el Documento de Marco Sectorial de Habilidades (GN-3012) puesto que contribuye a "desarrollar mejores mecanismos de financiamiento en beneficio de la eficiencia, eficacia y cobertura". Por último, es consistente con los objetivos del Programa OC SDP Ventanilla 2 – Desarrollo Social, pues busca reducir la desigualdad y fomentar la inclusión social mejorando la eficiencia y la asignación del gasto educativo.

### **III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 3.1 **Componente 1: Sistematización de políticas de asignación de recursos educativos (US\$30,000).** Este componente busca elaborar una guía (documento orientador) con las diferentes opciones que los países tienen para transferir sus recursos, ya sean financieros o en forma de insumos educativos. Este componente desarrollará un resumen sistemático de la evidencia en ALC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el diseño y la implementación de fórmulas de demanda y oferta en la transferencia de recursos e insumos educacionales (ej. textos, materiales, alimentación, etc.) a entidades locales (ej. regiones, municipios, distritos) y escuelas. Para cada opción se analizarán, a la luz de la evidencia, los pro y contra desde un punto de vista de la eficiencia, la equidad y la transparencia, así como la información para implementar cada opción. Este componente financiará las siguientes actividades: a) contratación de un consultor individual, que realizará un análisis del diseño e implementación de fórmulas de demanda y oferta de transferencias en recursos e insumos educacionales, resumirá la evidencia regional e internacional en la literatura de gestión de recursos y realizará ejercicios para determinar las ventajas y desventajas de las diferentes opciones.
- 3.2 **Componente 2. Herramientas para monitorear el gasto con sistemas de información (US\$87,000).** Este componente busca apoyar a los países en el uso de información para el monitoreo y uso eficiente de los recursos educativos. Bajo este componente se desarrollará: (i) una guía para la sistematización y análisis de costos que permita monitorear y evaluar en forma periódica la evolución de las principales variables de costos educativos (gastos corrientes – personal, bienes y servicios, transferencias- y de capital – infraestructura y equipamiento), vinculando las distintas fuentes de información presupuestaria, financiera y de gestión educativa, y permitirá desarrollar una metodología que pueda ser usada por los diferentes niveles de decisión del sistema educativo (escuelas, distritos y ministerios); (ii) una guía para el monitoreo de la oferta educativa y análisis de procesos clave (formación, apertura y fusión de cursos/escuelas); y (iii) una metodología de costeo del SIGED (inversión de

“capital” y gasto corriente) y cuantificación del ahorro por introducción de mejoras en los procesos de gestión que soportan los SIGED.

- 3.3 Este componente financiará las siguientes actividades y productos: a) la contratación de un consultor individual para la elaboración de un informe con una propuesta metodológica para la estimación de “ahorros” en eficiencia por mejoras en SIGED y estudios del caso; b) la contratación de una firma consultora para la elaboración de una guía para la sistematización y el análisis de costos; y c) la contratación de un consultor individual para la elaboración de una guía para el monitoreo de la oferta educativa.
- 3.4 **Componente 3. Análisis de opciones para adquirir bienes y servicios educativos (US\$60,000).** Este componente busca analizar: (i) tres procesos de adquisición de bienes y servicios en el sector educación (por ejemplo, textos y bibliotecas escolares, transporte, conectividad y alimentación). En cada uno se analizará cuál es la definición del bien o servicio que se quiere adquirir, cuál es el proceso a través del que se adquiere, cuál es el rol del sector público, privado y de las comunidades escolares, cómo se monitorea y evalúa la provisión del bien o servicio. Se estudiarán buenas prácticas internacionales. Este componente financiará las siguientes actividades y productos: a) la contratación de una Firma Consultora que generará 3 notas técnicas sobre la adquisición de bienes y servicios educativos sobre 3 proceso específicos (una nota técnica por proceso específico, ej.: análisis de proceso de adquisición de textos y bibliotecas escolares, transporte, e internet).
- 3.5 **Componente 4. Diseminación y capacitación (US\$73,000).** Este componente busca promover el uso del conocimiento generado por el BID en el sector educación. Incluye, entre otros, el desarrollo de una serie de talleres virtuales, un taller presencial y material de diseminación. Cada uno de los talleres estará dirigido a promover y comunicar los estudios generados por esta CT y por SCL/EDU relacionados con eficiencia y equidad en el gasto, asegurando que los mensajes claves sean transmitidos eficientemente a los gobiernos locales. En conjunto con esta serie de seminarios y talleres, se creará material que facilite la diseminación de los mensajes principales, tal como cursos, folletos, videos, entre otros. Con relación al material, estos se dirigirán a funcionarios públicos. Estas actividades estarán dirigidas a asegurar que el contenido de los productos de investigación y otros generados por SCL/EDU logren llegar a población diversa de la región en el formato que sea más adecuado para la absorción de los mensajes.
- Este componente financiará las siguientes actividades y productos: a) la compra corporativa de bienes y servicios destinados a la realización de seminarios en persona; b) la compra corporativa de bienes y servicios destinados a la realización de seminarios en línea; y c) la contratación de una firma consultora para la elaboración de productos de capacitación sobre productos de conocimiento desarrollados SCL/EDU. Sin embargo, se contempla que surja la necesidad de financiar actividades no contempladas por esta TC debido a la imprevisibilidad de las condiciones futuras al momento de realizar los seminarios.
- 3.6 El costo total de la CT es de US\$250,000.00, el cual se financiará con recursos del Programa OC SDP Ventanilla 2 – Desarrollo Social. Dada la taxonomía de esta cooperación técnica, no existe contrapartida local. Para lograr los resultados, se detalla a continuación el presupuesto indicativo para la ejecución de las actividades definidas previamente.

## Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID OC SDP	Financiamiento Total
<b>Componente 1: Sistematización de políticas de asignación de recursos educativos</b>		<b>\$ 30.000</b>	<b>\$ 30.000</b>
Guía de opciones para distribuir recursos al sistema operativo	Guía (documento orientador) con las diferentes opciones que los países tienen para transferir sus recursos, ya sean financieros o en forma de insumos educativos.	<b>\$30.000</b>	<b>\$30.000</b>
<b>Componente 2: Herramientas para monitorear el gasto con sistemas de información</b>		<b>\$ 87.000</b>	<b>\$ 87.000</b>
Metodología de costeos del SIGED	Metodología de costeo del SIGED (inversión de "capital" y gasto corriente) y cuantificación del ahorro por introducción de mejoras en los procesos de gestión que soportan los SIGED.	<b>\$22.000</b>	<b>\$22.000</b>
Guía para la sistematización de costos	Guía para la sistematización y análisis de costos que permita monitorear y evaluar en forma periódica la evolución de las principales variables de costos educativos	<b>\$50.000</b>	<b>\$50.000</b>
Monitoreo de la oferta/matricula	Guía para el monitoreo de la oferta educativa y análisis de procesos clave (formación, apertura y fusión de cursos/escuelas)	<b>\$15.000</b>	<b>\$15.000</b>
<b>Componente 3: Análisis de opciones para adquirir bienes y servicios educativos clave</b>		<b>\$ 60.000</b>	<b>\$ 60.000</b>
Notas técnicas sobre la adquisición de bienes y servicios educativos	tres notas técnicas, una por cada proceso de adquisición de bienes y servicios en el sector educación (por ejemplo, textos y bibliotecas escolares, transporte, conectividad y alimentación)	<b>\$60.000</b>	<b>\$60.000</b>
<b>Componente 4: Disseminación y capacitación</b>		<b>\$ 73.000</b>	<b>\$ 73.000</b>
Seminarios en persona	Talleres para la disseminación de la investigación realizada por esta TC	<b>\$26.000</b>	<b>\$26.000</b>
Seminarios en línea	Talleres para la disseminación de la investigación realizada por esta TC	<b>\$5.000</b>	<b>\$5.000</b>
Productos de capacitación sobre productos de conocimiento desarrollados por esta TC	Material que facilite la disseminación de los mensajes principales, tal como cursos, folletos, videos, entre otros. Con relación al material, estos se dirigirán a funcionarios públicos	<b>\$42.000</b>	<b>\$42.000</b>

<b>TOTAL</b>		<b>\$ 250.000</b>	<b>\$ 250.000</b>
--------------	--	-------------------	-------------------

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 Esta CT será ejecutada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Educación (SCL/EDU) y después pondrá sus productos a disposición de los países miembros prestatarios que estén interesados en utilizarlos.
- 4.2 SCL/EDU tendrá responsabilidad de los desembolsos. Se estima que el proyecto tendrá una duración de 36 meses para su ejecución y los desembolsos contados a partir de la fecha de aprobación de esta CT.
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo III) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma AM-650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28. Todos los productos de conocimiento derivados de esta Cooperación Técnica serán propiedad intelectual del Banco.

#### **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Al tratarse de una CT que produce exclusivamente documentos de informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico o rendición de cuentas.
- 5.2 A pesar de lo anterior, un potencial riesgo es la falta de disponibilidad de tiempo de los funcionarios para realizar los talleres; para mitigar este riesgo los tiempos y contenidos de los cursos podrían adaptarse y flexibilizarse para beneficio de los funcionarios. Además, se mantendrá una estrecha coordinación entre el equipo del Banco y las autoridades educativas ministeriales locales para mitigar los posibles riesgos en la ejecución del proyecto.

#### **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 La cooperación técnica no anticipa ninguna excepción a las políticas del Banco.

#### **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a los mismos; por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social del Banco (MPAS).

#### **Anexos Requeridos:**

[Matriz de Resultados - RG-T4070](#)

[Términos de Referencia - RG-T4070](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T4070](#)

