

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Emanuela di Gropello

Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los
Servicios Sociales: El rol del Estado en Educación Básica y
Atención Primaria en Salud en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997

LC/L.1096
Diciembre de 1997

Este documento fue preparado por la señora Emanuela di Gropello, Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Económico, sobre la base de estudios de caso preparados en el marco del Proyecto de Descentralización en Educación y Salud, CEPAL/ASDI/Gobierno de los Países Bajos. La autora agradece a Osvaldo Larrañaga por sus comentarios sobre una versión previa de este trabajo. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

PREFACIO	5
RESUMEN	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. MARCO TEÓRICO	11
1. Hacia una definición de la descentralización	11
2. Racionalidad de la descentralización	12
III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	25
1. El contexto de la descentralización en los países analizados	25
2. Las estrategias de descentralización	43
3. Identificación de algunos factores determinantes con base en los casos de la Argentina, el Brasil y el Chile	69
4. Tendencias y desafíos de los casos de reformas más recientes	91
IV. CONCLUSIONES	113
NOTAS	115
BIBLIOGRAFÍA	121

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe, que ejecuta la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos (HOL/94/S57) y de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional -ASDI- (SWE/95/S61), está dirigido a identificar los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de la región en el ámbito del diseño e implementación de las políticas sociales, así como las potencialidades y limitaciones asociadas a una política de descentralización de los servicios sociales que permita compatibilizar las dimensiones de eficiencia y equidad en un contexto caracterizado por la presencia de importantes restricciones presupuestarias.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las políticas de educación básica y atención primaria de salud, tomando como eje central los procesos de descentralización en un conjunto heterogéneo de países de la región entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Nicaragua.

A su vez, se realizan análisis comparativos -entre países- de los procesos de reformas que han tomado lugar en cada sector, con el propósito de identificar los principales hechos estilizados y las lecciones de política que surgen de la revisión de estos procesos.

RESUMEN

En el presente trabajo, se efectúa un análisis comparativo de las reformas de descentralización de la educación implementadas en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua), sobre la base de los estudios de caso preparados en el marco del Proyecto de Descentralización en Educación y Salud, CEPAL/ASDI/Gobierno de los Países Bajos. Estos países, en distintos momentos y por razones distintas entre ellas, traspasaron responsabilidades mas o menos extensas en la provisión de los servicios educativos a niveles subnacionales de gobierno y/o a unidades públicas no territoriales.

En el trabajo se intenta, antes de todo, hacer una caracterización de estos episodios de descentralización, según los niveles involucrados, el grado de autonomía otorgado a estos niveles en las principales funciones que componen la provisión del servicio educativo (financiamiento, gestión corriente y de capital, decisiones pedagógico-curriculares) y el grado de participación de la comunidad local en la responsabilidad de la provisión. En segundo lugar, se intenta evaluar el impacto de las reformas analizadas sobre la eficiencia, técnica y social, y la equidad de la provisión.

No es fácil sacar conclusiones de un análisis comparativo que cubre siete países tan diferentes y que han implementado reformas tan diferentes. Además, la escasez de información y lo reciente de muchas experiencias dificultan la evaluación de resultados y tendencias. Concentrándose en los casos de Argentina, Brasil y Chile, países cuyas reformas son de más largo plazo, se han detectado resultados de eficiencia y calidad ambiguos y una tendencia a la divergencia en indicadores de calidad entre áreas geográficas, que apuntan a errores en la implementación y diseño de las reformas. Analizando los casos más recientes se han notado algunos cambios positivos en el diseño e implementación de las reformas, pero también puntos que siguen problemáticos.

Entre las principales lecciones acerca del diseño de las reformas que se pueden sacar del análisis comparativo, sobresalen la importancia de entregar un grado de autonomía real a los nuevos niveles proveedores, de utilizar un sistema de transferencias eficiente y equo, de entregar márgenes importantes de autonomía directamente a las escuelas y de contar con un marco regulador adecuado a las exigencias de regulación y supervisión de un sistema descentralizado de provisión.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de finales de los setenta/principio de los ochenta, y más extensamente a partir de principios de los noventa, varios países de América Latina empezaron a reformar la provisión de sus servicios sociales con el fin, entre otros, de mejorar la eficiencia de la provisión. Entre las reformas sobresalen las reformas de descentralización de los servicios de educación primaria y salud. El propósito del presente estudio es analizar las reformas de descentralización de la educación implementadas en siete países de América Latina: La Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua, destacando las estrategias adoptadas y el impacto de las reformas sobre las dimensiones de eficiencia, calidad y equidad. En la primera parte, se produce el marco teórico del análisis, definiendo los términos relevantes y sistematizando las principales problemáticas. En la segunda se efectúa el análisis comparativo de las reformas de descentralización en los siete países seleccionados. En la primera sección de esta parte, se presenta evidencia acerca de la situación política, económica y social de cada país, así como de la situación del sector educativo, para ayudar a situar cada país con respecto a los otros. En la segunda se describen las estrategias de descentralización aplicadas en cada uno de los países analizados, con el propósito principal de llegar a una caracterización de los distintos modelos. Finalmente, en la tercera y cuarta sección, se intenta evaluar el impacto, en algunos casos se trata más bien de tendencias iniciales, respecto a los aspectos de eficiencia, calidad y equidad, detectando algunos de los determinantes de estos resultados.

II. MARCO TEÓRICO

1. Hacia una definición de la descentralización

El análisis de la lógica y consecuencias de la descentralización es complejo por la variedad de conceptos que una reforma de este tipo abarca. De acuerdo con Rondinelli y Nellis (1986), la descentralización puede ser definida como "la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias". Refiriéndose a esta última categoría de instituciones, la descentralización puede, de hecho, ser definida también como una situación en la cual los bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de los individuos (en otras palabras, la privatización puede ser vista como una forma de descentralización). Dentro de este amplio espectro, adoptaremos una visión más reducida, que limitará nuestra atención a los casos de transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia unidades públicas subordinadas, y corporaciones o autoridades semi-autónomas o autónomas.

Esta definición aún oculta muchas formas organizacionales posibles de descentralización. En general, la literatura¹ distingue tres formas principales, cuyas diferencias más significativas radican en el nivel de autonomía de la toma de decisiones de las sub-unidades en relación con el gobierno central y en el alcance de las responsabilidades transferidas:

- Una forma de **desconcentración** de responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios o agencias del gobierno central, con poder de decisión limitado.
- Una forma de **delegación** que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión para ciertas funciones específicamente definidas a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (corporaciones públicas, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional, etc.), involucrando usualmente la autoridad semi-independiente para ejecutar las tareas.
- Una forma de **devolución**, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades sub-nacionales de gobierno (gobiernos locales o unidades administrativas), o unidades públicas en general, que deben ser claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen pequeño o ningún control directo (en otras palabras, tienen autoridad independiente para ejecutar sus actividades).

En la práctica, sin embargo, no es fácil identificar las experiencias reales de descentralización con alguna de estas tres formas organizacionales. Esto ocurre, en primer lugar, porque las definiciones, ellas mismas no son muy precisas: ¿qué significa autonomía independiente o semi-independiente? ¿Cómo puede esto ser afirmado? En segundo lugar, porque la mayoría de las experiencias² corresponde a tipos híbridos que combinan elementos de por lo menos dos de las formas de descentralización ya mencionadas. Por ejemplo, es común encontrar casos en los cuales una descentralización que implica la entrega de amplias responsabilidades a los gobiernos locales, se combina con limitaciones sobre la autonomía en la toma de decisiones, lo que la hace más similar a una delegación que a una devolución. Por el contrario, las corporaciones públicas y autoridades especiales creadas dentro de la trama de un proceso de delegación pueden tener un grado importante de autonomía, mucho más allá del que sería usual esperar en tales formas de descentralización. Además, el alcance de las responsabilidades y la autoridad discrecional de las sub-unidades variará con frecuencia según la función involucrada (recolección de impuestos, construcción y mantenimiento de infraestructura, implementación de esquemas de desarrollo rural, provisión de servicios de educación y salud, etc.). Así, cualquier intento de clasificar sin ambigüedades el proceso de descentralización de un país es realmente ilusorio.³ Al final, un cuidadoso análisis caso por caso, por país y por sector, es necesario para detectar la naturaleza precisa del proceso.

En este punto, la cuestión principal concierne a la lógica que sustenta el proceso de descentralización. En primer lugar, ¿cuáles son las razones que justifican un proceso de descentralización? Una vez que esto ha sido clarificado, la segunda cuestión importante concierne a las razones que parecen conducir los gobiernos a seleccionar reformas intermedias (desconcentración y delegación)⁴ e híbridas (descentralizaciones con limitaciones de autonomía) por sobre reformas más radicales (procesos de devolución no-híbridos). ¿Es esta elección contradictoria con los objetivos iniciales de la reforma?

2. Racionalidad de la descentralización

a) *El caso de los bienes públicos*

Existen varias lógicas posibles detrás de la descentralización de los bienes públicos, que, de manera sintética, se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- razones de tipo **político**
- razones de tipo económico: aspectos **fiscales**
- razones de tipo económico: aspectos de **eficiencia y calidad**

Entre las razones políticas, se destacan la redistribución del poder político, el control de situaciones conflictivas y la democratización. El primer aspecto se refiere al hecho de que descentralizar las responsabilidades significa reforzar el poder de decisión de sub-niveles de Gobierno y, al mismo tiempo, debilitar la posición de algunos actores centrales, refiriéndose no solo a la burocracia central pero también, por ejemplo, a otros actores, como los sindicatos, que actúan en forma centralizada. De hecho, indirectamente,

una reforma de este tipo puede redistribuir el poder entre grupos sociales. El segundo aspecto se refiere al hecho de que una descentralización debería permitir la nuclearización de algunos conflictos (incluyendo los sindicales) debilitando, entonces, su alcance. Finalmente, la descentralización debería, a través de la gestión compartida de las responsabilidades, aumentar la participación ciudadana, y, por lo tanto, impulsar la democratización.⁵

Entre las razones de tipo fiscal, se puede mencionar la esperanza que una descentralización de los gastos pueda ayudar a reducir el déficit público, a través del achicamiento del tamaño del sector público central (se trata de una esperanza a menudo ilusoria, por el comportamiento fiscalmente poco responsable de los niveles sub-nacionales) y que pueda fomentar, indirectamente, procesos de privatización de los servicios.

Finalmente, se destacan las posibles ganancias en eficiencia y calidad en la provisión de los bienes asociadas al proceso de descentralización. Con respecto a la eficiencia, el supuesto básico es que las unidades descentralizadas tienen mejor acceso que la unidad central a la información sobre preferencias locales, necesidades y condiciones, y que la mejor utilización de esta información debiera aumentar la eficiencia.

Se pueden distinguir dos tipos de eficiencia: **la eficiencia técnica y la eficiencia social**. El primer concepto está relacionado con el proceso de producción de un resultado específico. Un proceso de producción es eficiente, en el sentido técnico, si el resultado producido está ubicado en la frontera de las posibilidades productivas, lo que requiere el uso más apropiado y la mejor combinación de recursos para un determinado resultado.⁶ En el caso en el cual la prestación nacional de un servicio alcanza este objetivo, se habrá logrado una prestación más eficiente del mismo servicio en el nivel local si la frontera de posibilidades es desplazada hacia afuera. En el caso en el cual la prestación nacional aún no ha alcanzado tal objetivo, la prestación local será más eficiente si logra ubicarse en (o más cerca de) la frontera de posibilidades. Analizaremos las posibilidades de que esto efectivamente suceda en el caso de la educación.

En principio, un argumento más fuerte para la descentralización podría sentarse en el terreno de la eficiencia social. Este tipo de eficiencia concierne a los movimientos realizados a lo largo de la frontera de posibilidades productivas, asociados con la elección de una composición diferente de resultados (y sus correspondientes combinaciones de insumos), que refleja los valores de los individuos o de la comunidad de individuos considerados.⁷ A menudo, se señala que el principal problema que tiene que enfrentar el gobierno central en el abastecimiento de bienes públicos, es la falta de información sobre las necesidades y preferencias locales, y que a este respecto, una estructura descentralizada de toma de decisiones podría favorecer una óptima relación entre suministro y demanda.⁸ Nuevamente, este caso se ilustrará tomando como ejemplo el caso de la educación. Con respecto a la calidad, finalmente, un efecto positivo podría simplemente darse si el traspaso de responsabilidades se asocia efectivamente a un mayor involucramiento de las comunidades sub-nacionales, traducido en una movilización de nuevos recursos que actúe positivamente sobre la calidad de los servicios. Incluso, sin movilización de nuevos

recursos, una ganancia de calidad se puede dar a través de decisiones más efectivas por ser éstas más apropiadas a la situación local.

b) *El caso de la educación*

Ahora, específicamente al caso de la educación, el tema que vamos a enfrentar es si la descentralización es justificable en términos de eficiencia. El punto de partida en esta discusión concierne a la naturaleza de este bien. Por un lado, la educación no es puramente un bien público porque su consumo puede ser excluyente y puede tener precio (cargos a los usuarios). Estas dos características (al tiempo que pueden justificar la provisión privada de este servicio)⁹ sugieren que la provisión local podría ser una respuesta a la sobre utilización del servicio (dado que el cumplimiento de las preferencias locales actúa como desincentivo a la llegada de mucha población a una unidad particular) y se justifica en cuanto los costos de producción podrían ser fácilmente cubiertos. Sin embargo, la educación, así como la salud, es un bien caracterizado por importantes externalidades positivas que se despliegan más allá de la comunidad local, directamente a través de la migración geográfica, e indirectamente, a través de su impacto sobre la acumulación de capital humano. En esto se diferencia de otros bienes públicos, cuyos beneficios están localizados en una región geográfica específica. Se puede concluir que, en términos del terreno de la eficiencia, descentralizar la educación requiere la utilización de algún mecanismo correctivo capaz de entregar los correctos incentivos productivos.¹⁰

Hasta donde los otros factores que afectan la eficiencia puedan estar involucrados, existen canales a través de los cuales la descentralización debería permitir reducir los costos de la provisión y mejorar los resultados. Entre los canales de reducción de costos, se pueden mencionar la mayor utilización de recursos locales y el mayor involucramiento de la comunidad de usuarios en la gestión, que debería contribuir a aumentar el control sobre los costos. Hay que destacar, sin embargo, que descentralizar significa perder economías de escala y arriesgarse a aumentar los gastos administrativos y burocráticos, aunque, con respecto al primer punto, la naturaleza intensiva en trabajo del proceso de producción educacional y su relativa simplicidad técnica (aún si es más complejo que algunos servicios públicos locales como recolección de basuras, transporte urbano, etc) hacen que la provisión de este servicio no sea objeto de economías de escala, estáticas y dinámicas muy importantes. En cuanto a los resultados educacionales, la flexibilidad de gestión, más apropiada a las condiciones locales, y la reducción de los tiempos de decisión son dos de los canales a través de los cuales la reforma debería actuar positivamente sobre la eficiencia de la provisión.¹¹ Finalmente, en términos de eficiencia social, el caso de la descentralización puede ser bastante fuerte si las preferencias y necesidades locales son efectivamente expresadas y canalizadas dentro de la combinación de resultados deseados por la comunidad (incluyendo, por ejemplo, la asignación de prioridades entre educación primaria y secundaria, objetivos de cantidad y calidad, prioridades dentro de los objetivos de calidad, etc.).

c) *Consideraciones acerca del diseño de las reformas*

Estas consideraciones apuntan a la elección de una reforma descentralizadora que aumenta la autonomía local, limitando la intervención del gobierno en la corrección de externalidades. Sin embargo, hay al menos dos grupos de razones que van en la dirección opuesta. Primero, los objetivos y preferencias de las unidades descentralizadas parecieran ser diferentes a los del gobierno central,¹² y/o no contar con posibilidades de implementación al nivel local, animando al gobierno a intervenir para fomentar los intereses nacionales. En segundo lugar, la presencia de incertidumbre e información asimétrica crean un problema de incentivos de difícil solución, que puede terminar llevando a restricciones de autonomía.

i. Descentralización "pura" y equidad espacial

Las preocupaciones de equidad pueden ilustrar el primer tipo de razones. Tomamos como referencia, el caso de una descentralización fiscal "pura", esto es, una devolución completa de responsabilidades a las autoridades locales, sin ninguna interferencia ni soporte financiero desde el gobierno central. En el contexto de población agrupada de acuerdo con preferencias y características razonablemente homogéneas¹³ (ingresos, antecedentes culturales, conciencia política, habilidades, etc.), generando heterogeneidad entre áreas geográficas locales y un razonable grado de homogeneidad (aún si las diferencias dentro del área existen) al interior de ellas, es fácil prever que, por las diferencias de capacidad fiscal y eficiencia entre áreas, la distribución inter-localidad de la riqueza probablemente empeorará.

En efecto, el retiro de los fondos centrales del gobierno, hace que la provisión local de los servicios dependa del presupuesto local y la completa autonomía entregada a cada autoridad local, la hace libre de colocar la proporción del presupuesto que desee en la provisión de los servicios. En este contexto, podemos esperar una creciente divergencia de los resultados educacionales y de salud entre comunidades, en favor de las mejor dotadas (aumento de inequidad vertical), debido al efecto combinado de un impacto divergente del proceso de descentralización en la eficiencia social y productiva y un nivel divergente de servicios públicos para una determinada alícuota fiscal (aumento de la inequidad horizontal). Lo primero¹⁴ ocurre porque, como se ha visto, el impacto del proceso de descentralización en la eficiencia, va a depender, entre otros factores, del grado de conciencia política/ social/ económica de la comunidad y de las habilidades de las autoridades locales, administradores y personal, habitualmente más favorables en las áreas mejor dotadas. El segundo impacto divergente¹⁵ es una consecuencia directa de la base tributaria diferente de cada comunidad, debido a los diferentes niveles de ingreso p/c entre comunidades, y de los grados diferenciales de eficiencia en la producción de los servicios.

ii. Modelos alternativos de descentralización y equidad

Si el gobierno se preocupa por la equidad espacial a causa de su interés en un desarrollo geográfico equilibrado e integrado del país y por su vinculación con la distribución interindividual de la riqueza, encontrará necesario intervenir. Dentro de un proceso de

descentralización, muchos tipos de intervenciones son posibles para modificar los resultados. Abajo, mencionamos algunos de los instrumentos más importantes (ellos no son mutuamente exclusivos):¹⁶

- Establecimiento de directivas de calidad y cantidad mínima o uniforme de provisión de los servicios sociales.
- Establecimiento de un nivel obligatorio mínimo de gasto público per cápita en la provisión de los servicios sociales.
- Transferencias generales distributivas que apuntan a reducir la inequidad de ingresos per cápita en los distritos.
- Transferencias generales que apuntan a emparejar los términos en los cuales las jurisdicciones locales pueden suplir los servicios sociales. Un ejemplo clásico de tales subvenciones es una diseñada para permitir que la misma alícuota fiscal produzca el mismo nivel de servicios.
- Transferencias generales condicionadas al cumplimiento de un cierto nivel de provisión de los servicios sociales por la jurisdicción receptora.
- Transferencias específicas (para un sector específico) condicionadas al cumplimiento de un cierto nivel de provisión de los servicios sociales por la jurisdicción receptora.

La corrección de la inequidad horizontal, debería, en términos óptimos, implicar el uso de subsidios generales que equilibren los términos en los cuales las jurisdicciones locales pueden suplir los servicios sociales. Una reducción de la inequidad vertical puede ser obtenida combinando estos subsidios con directivas de gasto y subsidios específicos condicionados (con recursos de contrapartida local que varían según las condiciones socioeconómicas iniciales). Los dos primeros instrumentos, que involucran solo las áreas geográficas con capacidad fiscal inferior al promedio, aseguran la equidad horizontal y un cierto nivel mínimo de gastos en el servicio, mientras que los subsidios específicos condicionados (en particular si se combinan con un techo sobre la utilización de los recursos locales que debiera ser activado solo para las áreas con alto promedio de capacidad fiscal y condiciones socioeconómicas iniciales) debieran asegurar algún gasto extra en los servicios en las áreas menos dotadas y promover una distribución más igualitaria de los resultados.

Sin embargo, hay al menos dos casos donde, a pesar de las preocupaciones de equidad, las inequidades podrían ser exacerbadas por la intervención del gobierno en lugar de ser reducidas. Primero que nada, las reglas de asignación de los subsidios pueden terminar por ser conducidas más por consideraciones políticas que por aquellas que tiendan a la equidad, cuando la presencia de información asimétrica hace fácil y conveniente para los gobiernos locales, engañar al gobierno central sobre las características de sus comunidades respectivas: en esa situación, los criterios políticos terminarían siendo los criterios discriminantes y las áreas mejor dotadas, las cuales supuestamente, son aquellas con mayor influencia política, terminarían siendo privilegiadas. En segundo lugar, ineficiencias de producción pueden ocurrir en las áreas menos provistas, siguiendo, por ejemplo, una substitución entre los recursos centrales y locales. Esto ha sido bien ilustrado por Mirrlees (1974) en su análisis del problema de los incentivos dentro de un contexto de subsidios redistributivos. Estos dos casos nos llevan a la consideración del otro grupo de razones que explican el uso de las restricciones del gobierno.

- iii. El problema de incentivo y los modelos de descentralización: los casos de "selección adversa" y "riesgo moral"

Dentro de la aproximación de las finanzas públicas, el enfoque tradicional del "federalismo fiscal", desarrollado notablemente por Musgrave y Oates, analiza la principal racionalidad económica para la descentralización y los instrumentos en poder del gobierno central para modificar el resultado del proceso, fundamentalmente de una manera descriptiva. Este enfoque explica la lógica básica detrás del proceso y la implementación de diferentes modelos de descentralización en referencia a los objetivos nacionales y las características de los distintos tipos de bienes. Sin embargo, fracasa en capturar, entre otros aspectos, el impacto que diferentes objetivos, la asimetría de información y la incertidumbre tienen en la relación entre el gobierno central y las sub-unidades y, consecuentemente, una determinante potencialmente importante de los resultados y formas de la descentralización. Una nueva aproximación económica al problema de la descentralización, destacando estos puntos,¹⁷ ha sido recientemente desarrollada dentro del marco de las teorías del "juego" y del "contrato". La teoría principal/agente,¹⁸ en particular, a pesar de algunas limitaciones, permite analizar al mismo tiempo la lógica económica de la descentralización y la naturaleza específica de la relación entre el centro y la periferia.

De Groot (1988), dentro del marco de un modelo de decisiones burocráticas principal/agente, aplicado al sector salud, muestra que mientras menos precisa es la información del gobierno central acerca de las condiciones de los hospitales que quiere reformar y más similares son sus objetivos y preferencias a aquellas de la unidad descentralizada, lo más probable será que descentralice la toma de decisiones al nivel de esa unidad. En última instancia, la decisión de descentralizar, dependerá del peso relativo de estos factores (este peso relativo es diferente entre sectores).¹⁹ Aún más interesante, estos mismos factores inducirán al gobierno central a preferir versiones más débiles o más profundas del proceso de descentralización, y estas preferencias serán orientadas hacia la elección de versiones más débiles por la combinación de la intervención del gobierno con la incertidumbre y la información asimétrica.

Para ver esto más claramente, se considera el siguiente ejemplo. Se considera un modelo principal/agente donde el gobierno central es visto como el principal y el gobierno local como el agente.²⁰ Se asume que el objetivo principal del gobierno central consiste en incrementar la cobertura de la educación pública secundaria del país, y que decide hacerlo descentralizando la administración de las escuelas secundarias a nivel del gobierno local para tomar ventajas del conocimiento superior que el gobierno local tiene de las necesidades, condiciones y preferencias locales. También se asume que el gobierno local es levemente más adverso al riesgo que el gobierno central, debido a su *accountability* al gobierno central y a la comunidad local. Se tomará el caso de un gobierno central neutral al riesgo y un gobierno local adverso al riesgo. Como se ha visto, el gobierno central dispone de una serie de instrumentos para guiar los esfuerzos del gobierno local hacia el cumplimiento de sus objetivos, referidos a la provisión de servicios sociales públicos y resultados de desarrollo humano.

Se asume que la función de utilidad del gobierno es tal que en cada comunidad local quiere maximizar los resultados asociados con el monto de gasto invertido en esa comunidad. En esta situación, la teoría estándar sugeriría el uso de un subsidio específico, condicionado a la existencia de un aporte de contrapartida²¹ para inducir los gobiernos locales a gastar al menos una cantidad mínima de recursos en educación pública secundaria. Sin embargo, la maximización de la eficiencia para alcanzar el resultado de cobertura sugeriría ajustar los subsidios condicionados a las condiciones y preferencias locales y proveer incentivos para cambios en el comportamiento del gobierno local subsidiado.²² En este punto, sin embargo, el gobierno central enfrentará dos problemas mayores, conocidos en la literatura sobre teoría de los contratos como problemas de selección adversa y de azar moral, que complicarán el diseño de los subsidios.

El primer problema²³ ocurre a causa de la información asimétrica entre el gobierno central y el local. Para determinar la "tasa apropiada de condicionamiento" (*matching rate*), el gobierno central pedirá a los gobiernos locales informes sobre las condiciones y preferencias locales. Puede entonces ser bastante fácilmente demostrado que, en presencia de información asimétrica, los gobiernos locales estarán mejor mintiendo (señalando condiciones más adversas y preferencias menos elevadas que las reales) que informando verdaderamente. Adaptando la anotación de Rees (1985) a nuestro ejemplo, puede demostrarse que, bajo estas condiciones, la estructura de pagos que dejará a los gobiernos locales indiferentes entre estados (y, consecuentemente los llevará a revelar la verdad) resuelve el siguiente problema de maximización vinculada:

<p> $\text{Max } E \{x(a_i, O_j) - G_j\} \text{ s.t.}$ (G_j, a_j) (1) $V_1(G_j) - V_2(a_j) \geq V^0$ (Vínculo de participación) y (2) $V_1(G_j) - V_2(a_j) \geq V_1(G_i) - V_2(a_i)$ (Vínculo de compatibilidad con el incentivo)²⁴ </p> <p>Cuando: $O = O_j \quad i, j = 1, 2 \quad i \neq j$</p> <p>donde: x = Cobertura de educación secundaria G = Subsidio a = Esfuerzo O = Características o preferencias locales.</p>

La función a ser maximizada es la función de utilidad del gobierno central la cual depende positivamente de la cobertura de educación secundaria (x) y negativamente de la cantidad de subsidios invertidos en el área (G). " X ", a su vez, depende de alguna variable " a " que expresa el esfuerzo del gobierno local en perseguir un aumento de x ²⁵ y de una variable " O " que expresa las preferencias o características locales y que, en este caso, puede asumir solo dos valores (" 1 " = condiciones bajo de lo normal/bajas preferencias y " 2 " = condiciones normales/ altas preferencias). " A " depende de las características y preferencias.²⁶

Dentro del contexto de un sistema democrático, en el cual las autoridades locales son elegidas democráticamente y el proceso de descentralización de la educación secundaria no es impuesto por el centro, sino negociado con cada gobierno local (una típica situación de modelo principal/agente), puede mostrarse que para asegurar la participación y evitar engaños, el gobierno central tendrá que maximizar su función de utilidad condicionada a que la utilidad del gobierno local sea al menos igual a su utilidad mínima (*reservation utility*) V^0 ("vínculo de participación") para cada valor de "0" y a un "vínculo de compatibilidad con el incentivo" que imponga que en la solución óptima (G_j^*, a_j^*) ,²⁷ $j=1,2$, el gobierno local no se encuentre en una situación más desfavorable cuando informa la verdad "0", que cuando miente. La función de utilidad del gobierno local está dada por:

$$E[V_1(G_j) - V_2(a_j)] = E[V_1(G_j)] - E[V_2(a_j)] \text{ (en el caso de separabilidad)}$$

ilustrando el hecho que el gobierno local está interesado en maximizar la cantidad de subsidios²⁸ y al mismo tiempo minimizar el esfuerzo en perseguir los objetivos del gobierno central (mientras más divergentes sean los objetivos del gobierno local, más altos serán los costos en términos de utilidad del esfuerzo, expresados por la forma de la función de utilidad V_2). Al final, dependiendo de la exacta especificación de la función de utilidad del gobierno local, la "tasa de condicionamiento" dependerá de las características y preferencias del gobierno local de acuerdo a una relación no lineal que conferirá rentas extras al agente con altas preferencias/condiciones normales (el contrato óptimo rendirá más que su utilidad mínima).

El segundo problema²⁹ surge porque en nuestro ejemplo el agente no solo tiene que informar al principal (caso del agente pasivo) sino que tiene también que efectuar alguna acción, en este caso administrar las escuelas secundarias (caso del agente activo). Dentro de este contexto, si se introduce la incertidumbre en la forma de acontecimientos casuales que afectan el resultado final (fluctuaciones macroeconómicas, por ejemplo) de cada área en una manera que no puede ser predecida ex-ante ni por el gobierno central ni por el gobierno local, ni tampoco ser observada ex-post por el gobierno central,³⁰ y si el esfuerzo del agente, definido como arriba, no es observable por el principal,³¹ puede demostrarse que el agente puede tomar ventajas de la ignorancia del principal y minimizar su esfuerzo en la realización de su tarea, alegando mala suerte. En una situación como esta, una estructura apropiada de incentivos debe ser visualizada para llevar al agente a seleccionar el esfuerzo deseado por el principal. Adaptando la notación de Rees (1985) y Holmstrom/Hart (1987) a nuestro ejemplo, puede ser demostrado que el esfuerzo y el pago óptimos bajo estas circunstancias³² satisfarán el siguiente problema de optimización vinculada:

Max $E[x(a,S) - G(x(a,S))] \text{ s.t.}$

(1) $E[V_1(G(x(a,S)))] - E[V_2(a)] \geq V^0$ (vínculo de participación)

y (2) $E[V_1(G(x(a^*,S)))] - E[V_2(a^*)] \geq E[V_1(G(x(a,S) - E[V_2(a)])]$
(vínculo de compatibilidad con el incentivo)

donde : x = cobertura de educación secundaria
 a = esfuerzo
 S = estado del mundo
 G = subsidio

y donde E denota la esperanza matemática con respecto a S (distribuida con promedio cero y varianza σ_s , definida de tal manera que $X_s > 0$), V^0 es la utilidad mínima (*reservation utility*) y (2) asegura que el mecanismo de incentivos es efectivo porque el subsidio es concebido de tal modo que el nivel de esfuerzo deseado por el principal (a^*) maximice la utilidad del agente. Siguiendo a Holstrom/ Hart y Rees,³³ la estructura óptima de pago se caracteriza por:

$$U'(x - G(x)) / V_1'(G(x)) = k + z (f_x(x,a) / f(x,a))$$

donde : $f(x,a)$ = función de densidad de x
(dada la distribución de S)

k = multiplicador de Lagrange asociado con (1)
 z = multiplicador de Lagrange asociado con (2)

Como x aumenta con esfuerzo, su función de densidad se desplaza a la derecha y, consecuentemente, $f_x(x,a)$ asume valores $< = \sigma >$ a 0 dependiendo de x (valores mayores de x se vuelven más probables y valores más bajos menos probables para cualquier estado del mundo S). Eso implica que cuando la proporción $f_x(x,a) / f(x,a)$ es positiva (sugiriendo un esfuerzo mayor), el agente recibirá más pago que el fijado k que lo que habría recibido en la situación certeza/ perfecta observabilidad y viceversa. Por ultimo, de acuerdo a este mecanismo de incentivos, el nivel de la "tasa de condicionamiento" dependerá del nivel del resultado final, con el agente soportando algún riesgo pero recibiendo incentivos para trabajar más fuerte. Ese tipo de esquema de incentivos podría, por ejemplo sugerir la adopción de un monto preestablecido de subsidio condicionado fijado ex-ante, ajustado ex-post por una cantidad que dependiera del desempeño.

Los esquemas óptimos de pago sugeridos son bastante costosos para el gobierno central y pueden ser difíciles de aplicar en la práctica,³⁴ cuanto más si ambos problemas de selección adversa y azar moral están presentes y el mecanismo óptimo de pago depende tanto de las condiciones iniciales como del resultado final ($G = G(x, O_j)$). En esta situación, el gobierno central puede escoger la utilización de mecanismos que le permitan negociar contratos más favorables y simples.

El mecanismo principal para disminuir el alcance de los dos problemas consiste en aumentar la cantidad de información del gobierno central. Hasta donde concierne el problema de azar moral, aumentar la supervisión técnica sería el camino obvio para hacer el esfuerzo del agente al menos imperfectamente observable, lo que haría el problema de incentivos definitivamente menos severo o incluso solucionable, haciendo posible conseguir el *first best*.³⁵ Otra opción consistiría en introducir objetivos intermedios como, en nuestro ejemplo, objetivos de gasto público total (gastos centrales + locales) los cuales, combinados con un sistema de castigos, harían, de nuevo el problema de los incentivos, menos severo.³⁶ Una manera efectiva y alternativa de asegurar la eficiencia en el uso de los subsidios centrales sería confiar en la comunidad local para monitorear el comportamiento del gobierno local, sacando ventajas de su implicación mas próxima. Eso requeriría, no obstante, un grado satisfactorio de participación local y un elevado grado de *accountability* del gobierno local a la comunidad que representa, además de un interés de ésta en alternativas eficientes³⁷ y, preferiblemente, en los resultados perseguidos por el gobierno central (lo que aseguraría una supervisión más cuidadosa que en el caso en el cual estos resultados no fueran considerados importantes).

Alternativamente, en casos donde hay una falta de consenso nacional sobre los objetivos del gobierno y donde los problemas de selección adversa y riesgo moral son amplificadas por un grado importante de heterogeneidad geográfica, poblacional y de ingresos, así como por la falta de habilidades técnicas del gobierno central (ambos tipos de elementos harán, paradójicamente la descentralización mucho mas deseable), este último, en muchos casos, preferirá restricciones directas en la autonomía de los gobiernos locales, desconcentrando o delegando, en lugar de descentralizar responsabilidades en combinación con un esquema de incentivos más o menos severo. O, dentro de un proceso de devolución, restringirá la independencia de toma de decisiones en funciones específicas, devolviendo algunas de ellas, mientras que administrando centralmente las otras. Este tipo de soluciones reduce aún más las ganancias potenciales de eficiencia de una reforma de descentralización. Finalmente, el gobierno central podría decidir ignorar los problemas de selección adversa y riesgo moral y aplicar esquemas de pagos sujetos a estos problemas sin tomarlos, sin embargo, en cuenta, con la consecuencia de fomentar la corrupción, la ineficiencia y la inequidad en el uso de los recursos que pueden producir peores resultados después de la descentralización, que antes de ella.

Volviendo al caso de la educación, dependiendo de la estrategia implementada por el nivel central (restricciones directas, incentivos al comportamiento, etc), será distinto el grado de autonomía otorgado en las principales funciones que componen la provisión del servicio (cuadro N.1). Según la combinación de poder de decisión por función, nivel receptor y área geográfica, se intentará una caracterización de las reformas de descentralización en la sección 2 de la parte III.

Finalmente, para terminar esta sección, se debiera agregar algo sobre los discernimientos de mayor alcance que un escenario más realista de principal/ agente puede producir. El escenario que se ha usado hasta ahora no es muy realista, porque no toma en cuenta el hecho que el gobierno central enfrenta muchos gobiernos locales. Esta modificación puede tener varias consecuencias.³⁸ Una de las más interesantes es que el

problema de riesgo moral enfrentado por el gobierno central, será de alguna manera menos serio. Esto sucederá siempre que más de un gobierno local esté involucrado en el proceso de descentralización, que el estado del mundo esté correlacionado entre los gobiernos locales y que las condiciones específicas en las cuales la administración de las escuelas (en nuestro ejemplo) toma lugar no sean muy disímiles (a causa de condiciones iniciales similares o subsidios correctivos apropiados): en esta situación, la comparación de los resultados realizados por los diferentes gobiernos locales en la implementación de tareas similares entregará al gobierno central indicaciones más precisas sobre el esfuerzo efectivamente ejercido permitiéndole diseñar un programa de pago más eficiente.³⁹ Esto podría ayudar a explicar porqué las reformas de descentralización que involucran simultáneamente la totalidad o la casi totalidad de las áreas geográficas parecieran ser preferidas a otras más graduales. Otra modificación interesante consistiría en analizar el impacto que pareciera tener la relación entre el gobierno local y la comunidad local sobre la relación principal/agente que se ha abordado, en la cual el gobierno local es visto como un agente de la comunidad local.⁴⁰ Como se ha visto antes, una convergencia de intereses entre los dos principales facilitaría el monitoreo del gobierno central. Una divergencia, sin embargo, llevaría a plantear la importante cuestión de cual de los dos principales se las arreglará para imponer sus objetivos y como. Finalmente, otra modificación necesaria consistiría en analizar la relación principal/agente dentro de un contexto dinámico. Lo relevante aquí es que en el tiempo el gobierno central debiera adquirir más información sobre las preferencias y características del gobierno local, a través de sus comportamientos y realizaciones.⁴¹ Esto debiera disminuir el problema de selección adversa haciendo posible para el gobierno modificar su sistema de incentivos en el tiempo hacia uno de costo menor y sugiere que la primera fase de la reforma debiera ser la más problemática (sugiriendo una transferencia gradual de responsabilidades hacia los gobiernos locales). Sin embargo, podría ser el caso que los gobiernos locales también saquen ventajas de la situación y se vuelvan más conscientes de los objetivos y preferencias del gobierno central en el tiempo. Entonces, se podría enfrentar un "juego dinámico" con dos actores que maximizan su utilidad.⁴² La teoría de los juegos constituiría de hecho otra forma, aunque más difícil de interpretar, de mirar a las relaciones del gobierno central y del gobierno local.

Cuadro 1
CONFIGURACIÓN DE SISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN

Autonomía:	GRADO DE AUTONOMÍA			
	BAJA	MEDIO/BAJA	MEDIA	ELEVADA
Competencias: FINANCIAMIENTO: -incluye aspectos relacionados con el financiamiento de la reforma (generación y distribución de recursos por fuentes, condiciones de utilización asociadas a los recursos, etc).	→	→	→	→
ADMINISTRACIÓN: - ASPECTOS LABORALES	→	→	→	→
- FUNCIONAMIENTO y GESTIÓN DE CAPITAL	→	→	→	→
PROGRAMÁTICO: -se refiere al conjunto de las decisiones sustantivas tomadas en la educación, con énfasis en la planificación específica del proceso, las metas y los aspectos pedagógico-curriculares.	→	→	→	→

Fuente: Elaboración propia.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

1. El contexto de la descentralización en los países analizados

El cuadro 2 indica el inicio de los episodios de descentralización de la educación analizados en cada uno de los países objeto de este estudio. Una evaluación seria de las estrategias adoptadas y de los resultados obtenidos no puede prescindir de los contextos político-administrativos y socioeconómicos generales de los países, así como del contexto del sector educativo en cada uno de ellos. Por eso, en esta sección, se presenta una serie de cuadros de contexto, que permiten tener una idea de los entornos político/social/económico de los países al momento y durante el proceso de implementación de las reformas.

Cuadro 2
INICIO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN
ANALIZADOS EN CADA PAÍS

Países	Reformas
Argentina	(1) ^a 1978;(2) ^b 1992
Bolivia	1994-95
Brasil	70/80 con énfasis a partir de mitad-80
Chile	1981
Colombia	1991-1993
México	1992
Nicaragua	1993

a=descentralización de la educación primaria; b=descentralización de la educación secundaria.

a) *El contexto general de la descentralización*

i. Contexto político-administrativo

Los países que se analizan se organizan en modalidades político-administrativas diferentes, de manera tal que se distinguen tres países cuyo ordenamiento administrativo es de carácter federal, y cuatro países unitarios. Por otra parte, hay tres países con una experiencia previa de descentralización fiscal relativamente importante, que son Argentina, Brasil y Colombia.

Como se observa en el cuadro 3, existen profundas diferencias entre los sistemas de gobierno de los países que, en general, reflejan una diversa tradición descentralizadora. Tomando como indicador grueso de descentralización los "gastos descentralizados/gastos totales", que capta la importancia de los gastos ejecutados por los niveles subnacionales (financiados a partir de recursos propios y transferencias) en relación al gasto total (en su ausencia, se utiliza el indicador "ingresos descentralizados/ingresos totales"), se constata que países como la Argentina, el Brasil y Colombia tienen un grado importante de descentralización del gasto desde más que quince años atrás (cuadro 4). No se disponen de datos hacia atrás para México, Nicaragua o Bolivia, pero, por lo menos para los dos últimos casos, se sabe que los esfuerzos descentralizadores son recientes.⁴³ En cuanto a Chile, el monto de gasto descentralizado ha sido siempre muy limitado, principalmente por la casi ausencia de un nivel intermedio de descentralización.

Estas diferencias se deberían, supuestamente, reflejar en una distinta experiencia de gestión institucional y financiera de los subniveles de gobierno entre los países analizados, facilitando el traspaso de ulteriores responsabilidades en los países cuya experiencia de descentralización es más antigua y de mayor alcance. En síntesis, se supone que en los países más descentralizados exista, en los niveles subnacionales, un nivel de capacidades técnicas y administrativas, así como una infraestructura institucional, más desarrollados que en los otros países. Esto también porque en estos países han sido tradicionalmente privilegiadas las transferencias generales (o sea no vinculadas a un sector de gasto específico) por sobre transferencias de tipo específico, dejando, consecuentemente, más autonomía de gestión a los subniveles nacionales, fortaleciendo así las instituciones intermedias y locales. Igualmente, se supone que en países con mayor experiencia de descentralización, los gobiernos centrales o federales tienen una mayor propensión a la delegación de responsabilidades que en países que carecen de esta experiencia.

Cuadro 3
SISTEMA Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS, 1996

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Nicaragua
Sistema de gobierno	Federal	Unitario	Federal	Unitario	Unitario Descentralizado	Federal	Unitario
Nivel Central	Federal	Nacional	Federal	Nacional	Nacional	Federal	Nacional
Nivel Intermedio	23 Provincias más Ciudad de Buenos Aires	9 Departamentos 116 Provincias	27 Estados 1 Distrito Federal	13 Regiones 51 Provincias	32 Departamentos 1 Distrito Capital	32 Estados	17 Departamentos 2 Regiones
Nivel Local	1110 Municipios	311 Municipios 1 836 Cantones	5200 Municipios	335 Municipios	1 060 Municipios 3 Distritos especialmente	2 400 Municipios	142 Municipios

Fuente: CEPAL/GTZ (1996); Bisang, R. y Cetrángolo, O (1997); Castillo M., (1997); Draibe D., (1997); Ornelas C., (1997); Ruiz-Mier, F. y Giussani, B. (1997); Vargas J.E. y Sarmiento, A (1997).

Cuadro 4

INDICADORES BÁSICOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

	Gastos Descentralizados/ Gastos Totales	Financiamiento del gasto de los gobiernos locales		
		Facultad de los niveles sub-nacionales para recaudar ingresos	Transferencias desde el nivel central	
			Generales	Específicas
Argentina	48% (92) 54% (80)	Si, tanto los Estados como los Municipios	La mayoría (co-participación de impuestos)	Para algunos sectores específicos
Bolivia	56% (94) ^b 43% (93) 30% (94) ^c 18% (93)	Si, tanto los Departamentos como los Municipios	Co-participación tributaria municipalidades y departamentos	Transferencias del Tesoro General de la Nación
Brasil	48% (92) ^a 34% (80) 41% (60)	Si, pero tradicionalmente restringida para los Municipios En aumento	Co-participación tributaria municipalidades y Estados	Para algunos sectores
Chile	3.6% (92) 4.7% (80)	Restringida, no existe la posibilidad de modificar las tasas locales impositivas	No	Específicas para salud, educación, inversión
Colombia	45% (90) 38% (80) 5% (90) ^e 9% (80)	Bastante restringida, pero en aumento	Co-participación de impuestos a nivel municipal	Transferencias específicas a departamentos
México	Approx. 50% (92) ^f	Si, tanto los Estados como los Municipios, pero en regresión	Co-participación de impuestos	Para varios sectores
Nicaragua	Approx. 25% (92) ^g	Si, a nivel Municipal, pero cada vez más centralizado	Montos muy reducidos de coparticipación, montos más amplios en proceso de aprobación	Para varios sectores

Fuente: Elaborado en base a CEPAL/GTZ (1996), Więsner (1994), Bisang, R. y Cetrángolo O. (1997); Castillo M., (1997); Draibe D., (1997); Ornelas C., (1998); Ruiz-Mier F. y B. Giussani, (1997); Vargas J.E. y Sarmiento, A (1997); Afonso(1995). Notas: a se refiere a los gastos ejecutados por los subniveles de gobierno en relación a los gastos totales; b Ingresos tributarios totales descentralizados (transferencias + recursos propios)/Ingresos tributarios totales; c Misma relación que arriba pero incluye solamente las municipalidades; d Se refiere a los ingresos descentralizados totales en relación a los ingresos totales; e Sólo para las municipalidades; f Ingresos descentralizados/Ingresos totales públicos; g Ingresos tributarios descentralizados/Ingresos tributarios totales.

ii. Contexto socio-económico

En el contexto socio-económico, también, se destaca la heterogeneidad entre los países analizados. En particular, Bolivia y Nicaragua no tienen un nivel de ingreso comparable con los otros cinco y se caracterizaban por un alto déficit fiscal al inicio de los procesos de descentralización de la educación. Esto los coloca en una situación particularmente difícil para implementar una reforma de esta complejidad, que necesita un fuerte apoyo financiero y técnico del gobierno central. La relación entre el déficit fiscal y la reforma de descentralización plantea el tema de la secuencia entre reformas macroeconómicas y microeconómicas. Planear una descentralización durante un período de crisis fiscal, en países con una escasez generalizada de recursos financieros, requiere que la economía sea receptora neta de recursos externos y/o que esté creciendo suficientemente para producir recursos internos que puedan reducir la brecha fiscal y/o financiar directamente la reforma. En este sentido, Bolivia se encuentra en una situación más favorable que Nicaragua por encontrarse en una fase de crecimiento (cuadro 5). En general, es notable el hecho que las reformas de "segunda generación", o sea, de principios de los noventa, se están desarrollando en un fase de recuperación de las economías, contrariamente a las reformas de principios de los ochenta, que se implementaron en contextos de crisis.

Con respecto a los indicadores de desarrollo humano, los países analizados se agrupan en tres categorías (cuadro 6). La primera, que incluye la Argentina y Chile, se caracteriza por bajos niveles de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo, reflejando una calidad de vida satisfactoria alcanzada en estos países. La segunda que incluye a Colombia y México, se caracterizan por niveles intermedios de los indicadores mencionados. Finalmente, la tercera compuesta por Bolivia, el Brasil y Nicaragua, registra niveles elevados de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo, reflejando los graves problemas sociales que enfrentan todavía estos países.

En este contexto, además de los indicadores promedio respecto a la condición socio-económica del país, al momento de evaluar los riesgos y potencialidades de una reforma de descentralización de los servicios sociales resulta muy importante evaluar la distribución territorial de estos indicadores así como a la estructura de la distribución de la población en el territorio. Esto por dos razones principales. En primer lugar, las disparidades territoriales constituyen la justificación principal de un proceso de descentralización pero, también, pueden ser a la origen de un impacto negativo de la reforma sobre la equidad espacial.

En este sentido, es necesario examinar con atención las disparidades poblacionales y de condiciones socio-económicas pre-existentes al proceso. Esto permitirá evaluar tal riesgo y, por tanto, establecer la estrategia de descentralización (velocidad, secuencia entre áreas geográficas, en la atribución de competencias y niveles involucrados, medidas complementarias, etc.) que más se adapta a las características del país. En segundo lugar, un mapa territorial de disparidades contribuye a identificar el nivel proveedor de los servicios más apropiado.

Cuadro 5
INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

	PIB per cápita	Déficit Fiscal Gobierno Central (% PIB)	Tasa de crecimiento PIB
	Año 1995 (en US\$ 1990)		
Argentina	5 429	-3 ^a ; 0.1 ^b	-2.1% ⁱ ; 8.7% ^l
Bolivia	856	-5.8 ^e	4.1% ^m
Brasil	3 152	--- ^d	7.5%; 1.4% ; 2.0% ⁿ
Chile	3 004	4.5 ^e	-0.5% ^o
Colombia	1 431	-0.2 ^f	3.8% ^p
México	2 784	4.8 ^g	2.8% ^q
Nicaragua	386	-7.3 ^h	-0.4% ^r

Fuente: CEPAL, Estudios Económicos, varios años, CEPAL (1995a).

Notas: a. 1977, b. 1992, c. 1993 (SPNF), d. En los años 70 (o sea, desde cuando se dispone de información), se tenían superávit poco confiables, e. 1980, f. 1992 (SPNF), g. 1992, h. 1993, i. 1980/85, l. 1992, m. 1993, n. Promedio 65/70, 80/85, 85/90, o. 1980/85, p. 1992, q. 1992, r. 1993.

Mirando a la distribución por tamaño de la población de las comunas,⁴⁴ para los países que disponen de información a este nivel, se nota una preeminencia de las comunas con menos de 30,000 habitantes que representan entre el 71% (en Chile) y el 90% (en Bolivia) del total (cuadro 7 y gráfico 1). Este primer aspecto nos permite destacar que, si el reducido tamaño de las comunas facilita el acercamiento de las autoridades a la población (siempre que esta población no sea demasiado dispersa en el territorio), plantea una serie de desafíos con respecto a la existencia de capacidades financieras y humanas locales adecuadas para enfrentar las nuevas responsabilidades. Este problema se agrava en los casos de correlación positiva, que se dan a menudo, entre el menor tamaño y un mayor nivel de ruralidad.

Con respecto a la agudización potencial de las disparidades territoriales que puede producir la descentralización, el riesgo es tanto más elevado cuanto más heterogénea es la estructura comunal del país (por tamaño y desarrollo de las localidades). En este sentido, en países como el Brasil, Chile y Nicaragua, que cuentan con una estructura claramente heterogénea de comunas (cuadro 7 y gráfico 1), es fácil suponer que, sin las medidas redistributivas o compensatorias necesarias, el impacto de la reforma sobre la distribución territorial de los recursos sea particularmente importante.

Cuadro 6
INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

	Población		Indicadores de Desarrollo Humano				Población Analfabeta de 15 y más años de edad (% de Pobl.) 1990
	Nacional (MM) (93)	Porcentaje de Población Rural (90)	Pobreza (% hogares)		Cociente entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre (sector urbano)	Tasa mortalidad infantil (Por mil nacidos vivos) 1990-1995	
			Nacional	Rural			
Argentina	33.5	13.8	10 (92)	17 (86)	8.3 (92)	23.2	4.7
Bolivia	7.7	48.6	50 (92)	n.d	12.3 (92)	75.1	20.6
Brasil	156.6	23.1	42 (90)	56 (90)	17.3 (90)	57.7	18.9
Chile	13.8	14.4	28 (92)	28 (92)	12.1 (94)	14.0	5.7
Colombia	34	29.7	36 (93)a	48 (85)	10.7 (92)	37.0	13.3
México	90	27.4	37 (92)	48 (92)	8.4 (92)	34.0	12.4
Nicaragua	4.1	40.2	50 (93)	76 (93)	22 (94)	52.1	13.0

Fuentes: CEPAL (1995 b), Cominetti R. y G. Ruiz (1997), UNESCO (1996).

Notas: a Según Necesidades Básicas Insatisfechas.

Finalmente, comparando Brasil, Argentina, y México, países para los cuales se recolectaron datos a nivel intermedio, los dos últimos se caracterizan por una concentración espacial en provincias o Estados que incluyen menos de 3 millones de habitantes (más del 70%); contrariamente sucede en el Brasil donde existe una repartición equitativa entre Estados con más de 3,000,000 y menos de 3,000,000 de habitantes (cuadro 7 y gráfico 2). Lo que puede sugerir esta comparación es que la Argentina y México, por el moderado tamaño de sus niveles intermedios, pueden no tener la misma necesidad que Brasil de descentralizar la provisión de los servicios en un menor nivel territorial.

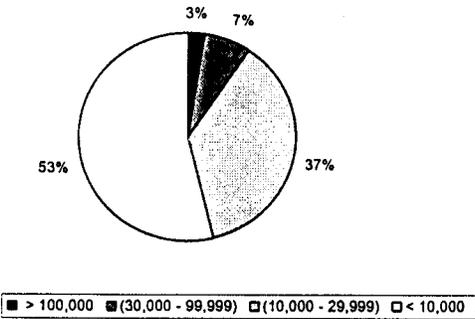
Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES SUBNACIONALES POR INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

Indicadores:	Distribución de los niveles subnacionales por tamaño de la población:	Distribución de los niveles de pobreza y bienestar:	Indicadores:	Distribución de los niveles subnacionales por tamaño de la población:	Distribución de los niveles subnacionales por indicadores de pobreza:
Países:			Países:		
Argentina (provincias)	4% (> 5,000,000) 0% (3,000,000-4,999,999) 25% (1,000,000-2,999,999) 71% (<1,000,000)	25% (30%) ^b 25% (20-30) 45.8% (10-20) 4.2% (<10)	México (Estados)	12.5% (> 5,000,000) 19% (3,000,000-4,999,999) 47% (1,000,000-2,999,999) 22% (<1,000,000)	9.6% (> 80%) ^g 9.6% (70-80) 12.9% (60-70) 9.6% (50-60) 25.8% (30-50) 16.1% (20-30) 16.1% (<20)
Bolivia (comunidades)	2.5% (> 100,000) 7% (30,000-99,999) 36.5% (10,000-29,999) 54% (<10,000)	5.6% (> 10 US\$) ^c 8.5% (3-10) 80.2% (<1)	Nicaragua (comunidades)	2.8% (> 100,000) 18.2% (30,000-99,999) 45% (10,000-29,999) 33.6% (<10,000)	29.8% (> 80%) ^h 19.8% (70-80) 7.1% (60-70) 18.4% (50-60) 19.8% (30-50) 4.9% (<30)
Brasil (Estados)	33% (> 5,000,000) 15% (3,000,000-4,999,999) 37% (1,000,000-2,999,999) 15% (<1,000,000)	14.3% (> 3,000 US\$) ^d 19% (2,000-3,000) 33.3% (1,000-2,000) 28.6% (500-1,000) 4.8% (<500)			
Brasil (comunidades)	13.6% (> 100,000) ^a 18.6% (20,000-99,999) 20% (10,000-19,999) 47.7% (<10,000)				
Colombia (depart.)		32.2% (> 50%) ^e 19.3% (40-50) 32.2% (30-40) 12.9% (20-30) 3.2% (10-20)			
Colombia (comunidades)	2.9% (> 100,000) 5.1% (50,000-99,999) 22% (20,000-49,999) 70% (<20,000)				
Chile (comunidades)	13% (> 100,000) 15.8% (30,000-99,999) 38.5% (10,000-29,999) 32.5% (<10,000)	5% (> 50%) ^f 14.7% (40-50) 28% (30-40) 34.5% (20-30) 14.7% (10-20) 3% (<10)			

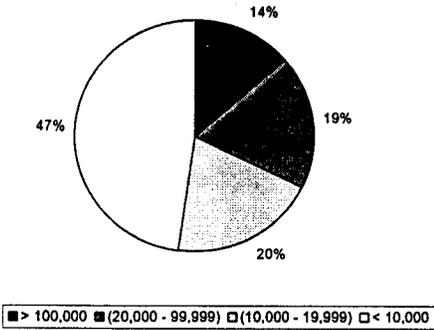
Fuentes: a) Datos poblacionales: Argentina (INDEC, 1995); Bolivia (Ministerio de Desarrollo Humano (1996)); Brasil (IPEA (1995) y CELADE (96)); Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 96); Chile (UNICEF (94)); México (Ornelas, 1998); Nicaragua (Arcia/Mendoza/Iachan (96))
b) Datos de ingreso y pobreza: Argentina (Cetrangolo/Bisang (1997)); Bolivia (Ministerio de Desarrollo Humano (1996)); Brasil (IPEA (1993)); Colombia (Vargas/Sarmiento ((1997)); Chile (MIDEPLAN (1996)); México (World Bank (1992)); Nicaragua (Arcia/Mendoza/Iachan (1996))
Notas: a. Se refiere solamente a las municipalidades del Estado de Sao Paulo; b. Datos de población con NBI por provincias, 1991; c. Datos de ingresos propios p/c por municipios, 1994; d. Datos de GDP p/c en US\$ del 1988 por Estados en 1990; e. Datos de población con NBI por departamentos en 1993; f. Datos de porcentajes de población pobre por comuna, 1994; g. Datos de porcentajes de población marginalizada según el index CONAPO por Estados en 1990; h. Datos de porcentajes de población pobre por comuna en 1993.

Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN

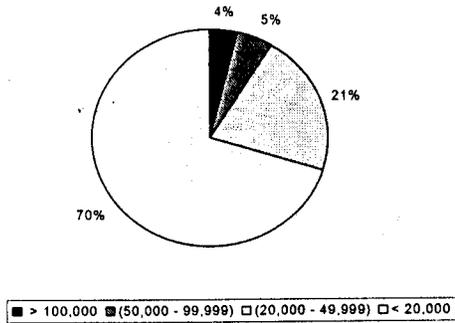
a. Distribución de los municipios por tamaño de la población en Bolivia (1995)



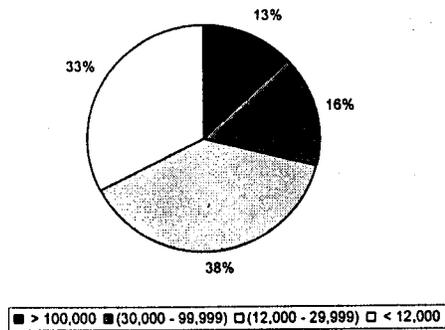
b. Distribución de los municipios por tamaño De la población en Brasil (1991)



c. Distribución de los municipios por tamaño de la población en Colombia (1995)



d. Distribución de los municipios por tamaño de la población en Chile (1990)



e. Distribución de los municipios por tamaño de la población en Nicaragua (1995)

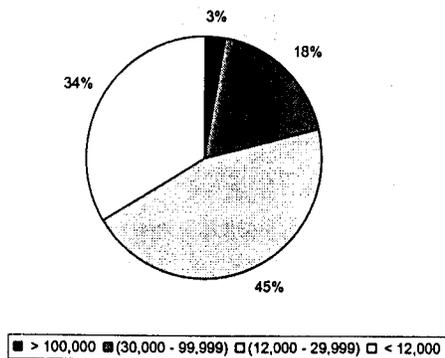
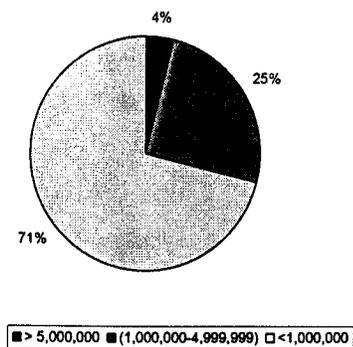
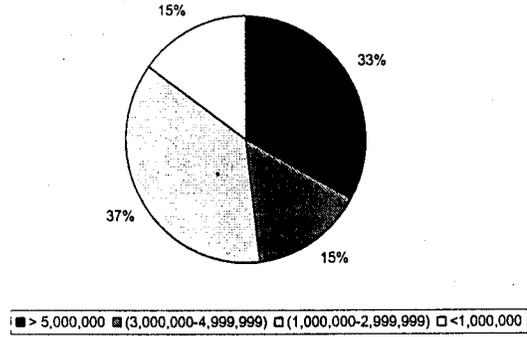


Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE LAS NIVELES INTERMEDIOS POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN

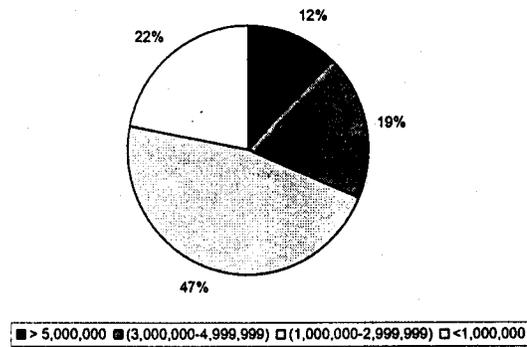
a. Distribución de las provincias por tamaño de la población en la Argentina (1991)



b. Distribución de los estados por tamaño de la población en Brasil (1991)



c. Distribución de los estados por tamaño de la población en México (1993)



b) *El contexto sectorial*

Concentrándonos en el sector educativo, y, más específicamente, en los montos de gasto en educación, en los casos en los cuales se dispone de datos preexistentes a la reforma (o sea, con excepción del Brasil), se pueden diferenciar los casos de Bolivia, Chile y Nicaragua que gastaban el 4% o más de su producto interno bruto -PIB- en educación; de Colombia, la Argentina y México que no alcanzaban más del 3% (cuadro 8). Las diferencias no son muy marcadas, pero pueden mostrar un distinto grado de compromiso para la educación en los países analizados al principio de las reformas. En términos per cápita, independientemente de su esfuerzo, países como Bolivia y Nicaragua no alcanzan gastar más de 40 dólares p/c en educación. Esto ilustra el hecho de que el esfuerzo de gasto necesario en relación al PIB varía de país a país y que en países pobres, con la ayuda de recursos de distintas fuentes, tal esfuerzo debería ser más elevado. Además de los niveles iniciales de gasto, resulta importante examinar la evolución de éste durante la implementación de la reforma, con el fin de evaluar el entorno en el cual se han desarrollado los procesos. En los ochenta, el gasto educativo se redujo, en términos reales, en la mayoría de los países (incluyendo a Chile y Argentina), mientras se recuperó sucesivamente. Esto ha favorecido las nuevas reformas. En la sección de evaluación (secciones 3 y 4, parte III), se presenta alguna evidencia acerca de la evolución del gasto por país, destacando eventuales impactos positivos de las reformas sobre la movilización de recursos adicionales para la educación.

Analizando algunos indicadores más específicos sobre las características de la educación en cada país (duración de los ciclos de estudio, estructura de provisión del servicio - cuadro 9), es obvia la preeminencia del sector público en la provisión del servicio en todos los países, con mayor importancia en lo primario que en lo secundario. Esto refleja la persistente presencia de este sector en los países de América Latina, a pesar de las nuevas tendencias hacia la privatización del servicio (sobre todo en la secundaria). Solamente en Chile, el sector público perdió realmente importancia, sucesivamente a las reformas de principio de los ochenta que impulsaron el desarrollo de los establecimientos privados asignándoles el mismo subsidio que a las escuelas públicas recientemente municipalizadas.

Reflejando los distintos niveles de ruralidad en los países, la proporción de matrícula urbana/rural se diferencia, al contrario, bastante de un país a otro. No obstante, es posible agruparlos en dos categorías. Aquellos con una matrícula rural que fluctúa alrededor del 40% de la matrícula total (Bolivia, Nicaragua y México) y aquellos con una matrícula que fluctúa alrededor del 20% (los demás). En la primera categoría de países, las ventajas de un proceso de descentralización de la educación pueden ser mayores por las tradicionales dificultades que un sistema centralizado tiene en cubrir las áreas rurales, pero, al mismo tiempo, al ser más elevado el costo de la provisión en estas áreas, aumenta la masa de recursos necesaria.

También se diferencian notablemente los países por el grado de descentralización de la provisión que existía previamente a las reformas aquí analizadas. Esto es ilustrado por la distribución de los establecimientos según nivel territorial (en el caso de los países federales) y por los esfuerzos eventuales de descentralización de la educación, efectuados

antes de las reformas de mayor alcance, en los países unitarios. Como se destaca en el cuadro 9, aproximadamente ya el 50% de los establecimientos de primaria y secundaria pertenecían al nivel provincial antes de las reformas de descentralización analizadas en el trabajo en la Argentina y más del 60% de los establecimientos de educación primaria eran ya de responsabilidad municipal, en el 1980, en Brasil.⁴⁵ Por otro lado, en México, aproximadamente el cuarto de la matrícula de primaria y secundaria era ya de pertenencia estadual antes de la reforma de 1992. Finalmente, en Colombia y Nicaragua, esfuerzos de descentralización del sistema de provisión ya se estuvieron implementando desde mitad de los ochenta. Como en el caso de la existencia previa de una estructura descentralizada de gobierno, la pre-existencia de algún grado de descentralización de los sistemas de provisión debería favorecer el traspaso de nuevas responsabilidades por la capacidad institucional que, supuestamente, debería estar instalada.

Cuadro 8
INDICADORES BÁSICOS DE EDUCACIÓN

	Gasto en Educación			Rec. Humanos
	En % PIB	Per cápita (En dólares de 1987)	En % del Gasto Público Total	Alumnos/maestros 1991 (primer grado)
Argentina	2.6 (70/77)a	n.d.	n.d.	18
Bolivia	3.9 (93)b	29.9	20.0	20
Brasil	4.6 (90)c	76.3	12.9	23
Chile	4.3 (80) d	68.2	15.4	25
Colombia	2.4 (91)e	31.0	10.5	30
México	3.0 (91)f	58.4	24.3	30
Nicaragua	4.4 (1993)g	36.0	18.7	31

Fuente: Cominetti/Ruiz (1997); UNESCO (1996)

Notas: a SPNF; b GC; c GG; d GC; e GC; f GC; g GC.

En cuanto a los indicadores de cobertura y rendimiento de la educación (cuadro 10), se destacan las difíciles condiciones de Bolivia, el Brasil y Nicaragua que plantean desafíos particularmente importantes para estos países. En el Brasil, por ejemplo, a pesar de la descentralización, existe todavía un nivel de repitencia cercano del 50% en la educación primaria.

Con respecto a la distribución inter-territorial de estos indicadores (cuadro 10), hay que destacar que las comparaciones entre países se hacen muy difíciles por efecto de la información disponible. En el caso de los indicadores de cobertura, es en la Argentina (respecto a la educación secundaria en 1991) y en Nicaragua (respecto a la educación primaria y secundaria en 1993) donde se nota la mayor dispersión en la tasa de escolarización promedio entre los niveles territoriales examinados. Colombia se caracteriza por una mayor homogeneidad entre sus departamentos y México es el país que presenta menos diferencias entre sus niveles. Estos datos sugieren que el sistema relativamente descentralizado de educación secundaria en la Argentina contribuyó a producir un grado de inequidad importante en el sector, a pesar de una estructura socio-económica relativamente homogénea entre provincias. En Nicaragua, la provisión relativamente centralizada de los

servicios educativos con la combinación de condiciones socio-económicas muy distintas entre departamentos, no pudo impedir la creación de un grado importante de inequidad en lo educativo. Los esfuerzos colombianos de descentralización en un cuadro de heterogeneidad territorial menos marcada que en otros países, preservaron un poco el impacto de las medidas sobre la equidad. Más difícil de explicar es el caso mexicano, donde a pesar de que, antes de la reforma de 1992, un quinto de la provisión haya ya sido de responsabilidad estadual, las grandes disparidades territoriales no parecen haberse reflejado en disparidades importantes de cobertura entre los Estados. Probablemente, la unión nunca dejó de controlar estrechamente la provisión de los servicios en el cuadro de la tradición centralista que caracteriza el Estado mexicano; esto explica, por lo menos en parte, los resultados de cobertura. Los datos de 1983 del Brasil muestran una situación heterogénea que refleja, como veremos, las peculiaridades del modelo descentralizador del país y las marcadas disparidades territoriales en términos de ingresos per cápita. Concluyendo con el caso boliviano, el modelo tradicionalmente centralizado de provisión de servicios en un cuadro de escasez de recursos parece haber llevado a un alto y generalizado déficit educacional.

Cuadro 9
CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DE LA PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

	Sistema de Educación General Básica (número de años)		Matrícula Sistema Educación (% matrícula total en sector público)		Matrícula Sistema Educación (% matrícula rural)	Evidencia de descentralización previa de la educación en cada país
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria		
Argentina	7	5	81 (91)	71 (90)	n.d	*el 53% de los establecimientos primarios eran ya de responsabilidad provincial en 1970 y el 51% de los establecimientos secundarios lo eran en 1986 *el 55.8% de la matrícula de educación primaria era ya provincial en 1970 y el 37% de la matrícula de educación secundaria lo era en 1986 *el 63.6% del gasto en educación primaria venía ya ejecutado por las provincias en el período (70/77) *no hay evidencia de descentralización previa
Bolivia	3 (básico), 5 (intermedio)	5 (medio)	89 (91)	74 (90)	40 (91)	*en el 1970, las regiones norte, nordeste, centro-oeste y sur contaban ya con más del 50% de establecimientos municipales *en el 1981: las escuelas municipales se habían ulteriormente desarrollado llegando a representar el 80% de los establecimientos del norte, nordeste y centro-oeste. De hecho, en 1980, el 65.3% de los establecimientos de educación primaria (fundamental) eran de responsabilidad municipal. El 52.8% de la matrícula, sin embargo, es estadual
Brasil	8 (fundamental)	3 (medio)	88 (94)	80 (94)	22 (89)	*no hay evidencia de descentralización previa
Chile	8 (básico)	4 0 5 (media)	61 (92)	51 (92)	16 (91)	*Durante el período (86-91) los municipios han sido responsables para la administración de las escuelas primarias y secundarias, incluidas las asunciones, traslados y administración del personal docente *el 22.5% de la matrícula de educación primaria era estadual así como el 23% de la matrícula de educación secundaria en 1991 *A partir de 1987 han habido esfuerzos de desconcentración administrativa de la educación hacia las Direcciones regionales y los municipios
Colombia	5	6	83 (94)	62 (94)	21 (91)	
México	6	3	93 (92)	92 (92)	36 (91)	
Nicaragua	6	3	86 (95)	74 (95)	43 (91)	

Fuentes: Ruiz-Mier/Giussani (1997), Draibe (1997), Vargas/Sarmiento (1997), Castillo (1997), Ornelas (1998), Carciofi/Larragnaga/Cetrangolo (1996).

Cuadro 10
ALGUNOS RESULTADOS

	Tasa de escolarización bruta (primaria)	Tasa de escolarización bruta (secundaria)	Nivel de escolaridad promedio (años, 1991)	Indicadores de rendimiento académico (repitencia de los primeros 6 grados, 91)	Distribución de los niveles subnacionales por indicadores educacionales
Argentina	111 (80)	56 (80)	8.4	Tx de repitencia 23.6	12.5% (>70%) ^a 25% (60-70) 41.6% (50-60) 20.8% (40-50)
Bolivia	107 (91) 95 (90)	70 (90) 37 (90)	6.3	Tx de repitencia 24.4	16.3% (<70%) ^b 33.6% (70-80) 38.5% (80-90) 10.6% (>90)
Brasil	79 (70) 97 (80) 113 (90)	16 (70) 34 (80) 39 (90)	7.9	Tx de repitencia 48.1	48% (>80%) ^c 26% (60-80) 26% (<60)
Chile	113 (80); 101 (92)	61 (80); 72 (91)	8.9	Tx de repitencia 11.2	Faltan datos confiables a principio 80
Colombia	110 (90)	55 (90)	6.1	Tx de repitencia 23.5	14.6% (>60%) ^d 59.2% (50-60) 23.9% (40-50) 2.2% (<40)
México	114 (92)	55 (92)	7.2	Tx de repitencia 18.9	44% (60-70) ^e 56% (50-60)
Nicaragua	102 (92)	49 (92)	8.3	Tx de repitencia 47.5	23.5% (>70) ^f 41.2% (60-70) 35.3% (40-60)

Fuente: Vargas De Flood (1991), Ministerio de Desarrollo Humano (1996), Medici/Agune (1993), Ornelas (1998), Vargas/Sarmiento (1997), Castillo (1997), UNESCO (1996), CEPAL (1995 a). Notas: a) Escolarización neta nivel secundario, 1991, por provincias; b) Déficit educacional por provincia, 1995; c) Tasa de alfabetización por Estado, 1983; d) Escolarización neta nivel secundario por departamentos, 1993; e) Escolarización neta educación básica y superior por Estado, 1990/91; f) Tasa de escolarización neta educación básica por departamentos, 1993.

2. Las estrategias de descentralización

Las reformas de descentralización de la educación analizadas sucesivamente se caracterizan por un grado de heterogeneidad elevado: distintas motivaciones de partida, distintas secuencias de implementación, distintos modelos de provisión. No obstante, es posible encontrar elementos comunes entre algunas de estas experiencias que permiten definir una tipología de modelos según grado de autonomía en la provisión, niveles territoriales y/o institucionales involucrados en la responsabilidad de la provisión y grado alcanzado de participación en la provisión de los actores involucrados en el proceso educativo. Es de todas maneras necesario precisar que, en beneficio de la comparabilidad, en el análisis presentado en esta sección se introduce un elevado grado de simplificación.

La sección se divide en tres subsecciones. En la primera, se sistematizan las principales motivaciones de cada uno de los episodios de reforma analizados. En la segunda, se analizan, por país, los principales aspectos de implementación y diseño de las reformas. En la tercera, finalmente, se efectúa un análisis comparativo de los distintos modelos.

a) Las motivaciones de las reformas

En el cuadro 11, se destacan las principales motivaciones de los episodios de descentralización analizados.

En el caso **argentino**, se puede decir que la provincialización de la educación primaria de 1978 fue impuesta por la Nación que vio la reforma como un modo de traspasar el peso financiero del sector a las provincias (deshaciéndose de sus responsabilidades). Esto lo constata el hecho de que a mitad de los ochenta el gasto público en educación se había estancado con una sustitución de las fuentes nacionales de financiamiento con las provinciales. La provincialización de la educación secundaria de 1992 procedió, nuevamente, desde el centro pero, esta vez, se diseñó e implementó en conjunto con las provincias. Las motivaciones, sin embargo, siguen siendo de orden fiscal y macroeconómico más que de política sectorial.

En el caso **boliviano**, las motivaciones de la descentralización de la educación no aparecen estrictamente relacionadas con las problemáticas del sector educativo, sino más bien vinculadas a un proceso de democratización del país respaldado por toda la sociedad. Fue con la ley de Participación Popular de 1994 que se dio impulso al proceso de reforma de los servicios educativos. En este cuadro, el gobierno promovió un esquema de co-responsabilidad entre niveles territoriales en la provisión del servicio, tratando de poner énfasis en los aspectos participativos de la reforma.

En **Brasil**, la descentralización municipal de la educación (así como el proceso reciente de entrega de autonomía a las escuelas) ha sido más bien promovida por los Estados, con el apoyo del gobierno federal, (siendo, de hecho, resistida por los gremios

docentes y las municipalidades), por razones principalmente fiscales o de eficiencia. Cada Estado tuvo libertad para desarrollar procesos de municipalización y autonomía escolar de distinta magnitud y por motivaciones diferentes. Así, es difícil hacer un cuadro completo de la situación. Solamente desde el 1995, el gobierno federal parece estar asumiendo un papel más activo en la descentralización con la formulación de algunos lineamientos de política unitaria adoptados con énfasis en la eficiencia y la equidad de la provisión de los servicios educativos.

En el caso **chileno**, el proceso fue impulsado por el gobierno militar, en el cuadro de una profunda reforma estructural del sistema educativo, que introdujo un mecanismo de subvención por estudiante en el financiamiento del sector municipal y privado subvencionado, con el fin de promover una competencia entre sectores funcional al régimen de libre mercado y a un rol subsidiario del Estado. Las razones fueron, entonces, conjuntamente de tipo político (persecución del modelo neo-liberal, reducción del poder del sindicato docente), fiscal (reducción del tamaño del Estado, empuje indirecto a la privatización) y de eficiencia (reducción de los costos de provisión), en un marco no participativo. A partir de 1991, la elección democrática de los alcaldes introdujo algún canal de participación ciudadana. Sin embargo, la vuelta a la democracia también marcó el principio de las oposiciones de los gremios, que no habían sido consultados, con repercusiones negativas sobre la reforma de descentralización.

En el caso **colombiano**, la descentralización de la educación, implementada formalmente a partir de 1993, se inscribe en un cuadro más amplio de descentralización política y ha sido promovida desde el centro principalmente por razones políticas (legitimación del Estado con redistribución de poder entre niveles territoriales, control de situaciones conflictivas, debilitamiento del sindicato docente), con poca participación de las autoridades y comunidades locales. La estrategia de descentralización adoptada ha sido el resultado, como veremos, de la confrontación entre el gobierno y los gremios docentes, llevando a un modelo híbrido con un énfasis especial en el papel de los departamentos.

En el caso de **México**, se nota una combinación de motivaciones para la descentralización, entre las cuales se destacan las razones de tipo político, o sea, una búsqueda de legitimación del gobierno sin perder el control del sector educativo, y aumentando, además, el control sobre el sindicato de trabajadores (tratando de obtener una fragmentación de las negociaciones). Estos objetivos, como veremos, han llevado a un modelo concurrido de descentralización donde el gobierno, a pesar de los traspasos, sigue siendo el principal financiador, "pensador" y programador de la política educativa. La voluntad de indebolir el sindicato ha llevado a una parcial estadualización de la política laboral.

En **Nicaragua**, el empuje al nuevo proceso de descentralización ha llegado desde arriba por una combinación de razones políticas (democratización), fiscales (movilización de recursos) y de eficiencia. A través de un proceso de concertación con los varios actores involucrados en el sector educativo se ha llegado a un modelo de autonomía escolar suavizado con ajustes en la política laboral y con medidas para limitar el impacto de la reforma sobre la equidad inter e intra-territorial.

Cuadro 11
ORIGEN, MOTIVACIONES Y SECUENCIA DE LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Nicaragua
Origen (centralizado o de la base)	Desde el centro (78:imposición a las provincias; 92:negociada)	Consensual	Desde el centro (gobierno federal) y desde los Estados	Desde el centro	Desde el centro, negociada	Desde el centro, negociada	Desde el centro, negociada
Motivaciones (Eficiencia, Fiscales, Políticas)	Motivaciones fiscales (reducción del tamaño del Estado, desequilibrios macroeconómicos y fiscales)	Democratización, redistribución de poder político	Motivaciones diferentes según Estado. Más bien fiscales hasta la mitad de los ochenta. Motivaciones del gobierno federal más bien centradas en la eficiencia	Motivaciones políticas (implantación del modelo neoliberal, debilitamiento del sindicato), fiscales (reducción tamaño del Estado, fomento de un proceso de privatización); y de eficiencia (reducción de costos)	Redistribución de poder político (legitimación del Estado); control de situaciones de conflicto; democratización; eficiencia social	Legitimación del gobierno; control de situaciones conflictivas (con el sindicato y grupos disidentes); influencia del contexto internacional; eficiencia	Motivaciones fiscales (movilización de recursos, empuje a la privatización); democratización; eficiencia técnica y social

(conclusión cuadro 11)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Nicaragua
<p>Secuencia</p> <p>-Por niveles</p> <p>-Por competencia</p> <p>-Por área geográfica</p>	<p>-1978: provincialización, casi total, de la educación primaria</p> <p>-1991-1993: provincialización de la secundaria en 4 etapas (por provincias involucradas)</p> <p>-Traspaso, con la firma de los convenios, de responsabilidades muy amplias (financieras, administrativas y programáticas)</p>	<p>-1994: Descentralización de la provisión a nivel municipal;</p> <p>-1995: Delegación de responsabilidades, todavía más potenciales que efectivas, a los departamentos</p> <p>-Descentralización más rápida por competencia a nivel municipal. Más gradual a nivel departamental</p> <p>-No hay secuencia por área</p>	<p>-A partir de la mitad de los años 80: se dan algunos procesos interesantes de municipalización y autonomía escolar en algunos Estados. Los procesos tienen distintos grados de profundidad.</p> <p>-1995: Nueva ley de financiamiento (empuje a la municipalización) + empuje de la autonomía escolar, que involucra todo el país</p>	<p>-1980/81: 87% de las escuelas primarias y secundarias se municipalizan</p> <p>-1986/89: se completa el proceso</p> <p>-Se traspasan, inicialmente, solo competencias administrativas. El grado de autonomía en lo financiero y sustantivo es muy limitado. Además, a partir del 1990 se recentraliza la política salarial. A partir del 1993/94, se implementan medidas que van hacia cierta profundización de la municipalización, en lo administrativo y sustantivo, y dan un primer empuje a la autonomía escolar</p>	<p>-1991: Nueva Constitución</p> <p>-1993-1996: 11 de los 32 departamentos son certificados.</p> <p>Certificación limitada a pocos municipios (a los cuales ya toca, de toda manera, la responsabilidad para la provisión de los servicios educativos desde el período 86-90)</p> <p>-Traspaso de amplias responsabilidades a los departamentos; se reducen las competencias administrativas de los municipios, aumentan levemente las financieras</p>	<p>-1992: traspaso a los Estados de los establecimientos federales de educación</p> <p>-Traspaso inicial de responsabilidades limitadas</p> <p>-Se completa el traspaso en todos los Estados. Las modalidades de traspaso son heterogéneas entre los Estados (la fusión federal/estadual se da en distintos modos)</p>	<p>-1993-94: se profundiza la descentralización municipal en tres municipios + convenio de autonomía escolar con 53 centros secundarios</p> <p>-1995: empuje a la autonomía escolar; desestimulo de la municipalización</p> <p>-1996: se establecen los centros autónomos modelados; empuje a la desconcentración administrativa (departamentos)</p> <p>-Con los Convenios de Autonomía, el Gobierno traspasa en seguida una amplia serie de competencias a las escuelas</p> <p>-Autonomía escolar a discrecionalidad de cada centro. Los más grandes son privilegiados.</p>

Fuentes: Carcioi/Larrañaga/Cetrangolo (1996); Ruiz-Mier/Giussani (1997); Draibe, (1997); Vargas/Sarmiento (1997); Ornelas (1998); Castillo (1997); Fiske (1996); Prawda (1992); IDB (1996); World Bank (1996); UNESCO/REDUC (1991).

De un análisis comparativo de las distintas motivaciones, se desprende, antes de todo, una gran diversidad entre ellas, que refleja las distintas razones que pueden inducir un país a querer descentralizar la provisión de sus servicios (ver parte II). No obstante, se nota, en general, una preeminencia de razones de tipo fiscal en las reformas de "primera generación" (Argentina, Chile, Brasil) y de tipo político (legitimación de los gobiernos, control de situaciones conflictivas, democratización) en las reformas más recientes, que refleja el cambio de cuadro económico y político que ocurrió entre los ochenta y los noventa. A las preocupaciones financieras y fiscales en contextos políticos preeminentemente no democráticos, sucedieron preocupaciones de legitimación de los gobiernos en los nuevos contextos democráticos. Cabe constatar que las motivaciones de eficiencia han sido, en la mayoría de los casos, solamente secundarias. Se han vuelto, sin embargo, en casi todos los países (en ambos los con reformas de "primera y segunda generación"), más importantes a partir de finales de los ochenta/principios de los noventa, reflejando la prioridad dada por los gobiernos a la concepción de políticas para el mejoramiento de la calidad educativa.

b) Diseño e implementación de las reformas

Sucesivamente, se analiza la experiencia de cada país con respecto a la implementación y al diseño de la reforma de descentralización. Las secuencias adoptadas se ilustran, también, en el cuadro 11. Por otra parte, en la parte de modelos, se presentan cuadros resumen que indican el papel y la modalidad de participación de los niveles territoriales y/o institucionales en la provisión del servicio educativo sucesivamente a las reformas analizadas. La provisión del servicio ha sido dividida en cuatro áreas, que sintetizan las funciones fundamentales involucradas en la provisión: la función de regulación/supervisión/evaluación; la función de financiamiento; la función de administración directa del servicio; y la función programática (definidas en el cuadro 1). Los cuadros reflejan el estado actual y programado de la provisión en cada país, considerando las competencias efectivamente aplicadas por los niveles involucrados en esta etapa (casilleros más oscuros) y las funciones a traspasar o que ya han sido traspasadas, pero que no son todavía aplicadas (casilleros blancos). Los casilleros de color intermedio indican una reforma parcialmente aplicada en cuanto a su extensión geográfica o institucional (casos de Brasil, Nicaragua y Colombia) o que sigue patrones distintos según las áreas geográficas (caso de Brasil).

i. Argentina

En la Argentina, la provincialización de la educación primaria de 1978 se extendió rápidamente a todas las provincias. La de la educación secundaria de 1991/92 estaba ya prácticamente concluida a finales de 1992 (quedaban solamente tres provincias afuera del proceso, incorporadas un poco después). El proceso ha traspasado una amplia serie de responsabilidades a las provincias, sin que se establezca un cuadro normativo claro que regule el sector educativo. Solamente en 1993, se sancionó la Ley Federal de Educación para proveer el marco regulador que faltaba y reorganizar la educación. Aumentaron también las responsabilidades del Consejo Federal de Cultura y Educación. Entre las

principales, se destacan el esfuerzo para unificar varios aspectos educativos entre provincias y alimentar el grado de participación de la comunidad en el planeamiento educativo. El problema es que el Consejo, no disponiendo de recursos propios ni de facultades decisorias, no puede realmente inducir conductas. En cinco provincias, se está actualmente empujando un proceso de municipalización de la educación.

La Argentina estadualizó su educación primaria y secundaria en dos etapas, impulsada por motivaciones fiscales y macroeconómicas más que de política sectorial. El modelo seleccionado inicialmente ha privilegiado la autonomía económico/financiera y administrativa por sobre de la autonomía programática. Al final, resultó ser un modelo de devolución de la educación con el establecimiento de algunas directivas de base, ahora oficializadas en la nueva Ley Federal de la Educación, que se acerca a un modelo de Escogencia Pública Local por la autonomía decisoria de la provincias (cuadro 12). Esta, a pesar de las directivas centrales, no puede ser contrarrestada por el gobierno federal por la falta de instrumentos específicos. Así, las provincias son soberanas y la falta de participación de la comunidad local en los asuntos educativos provinciales refleja la segmentación del sector educativo argentino en una serie de sub-gobiernos autónomos y centralizados.

Cuadro 12
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO ARGENTINO - (SITUACIÓN EN 1995)

Áreas: Instituciones:	CONDUCCIÓN REGULACIÓN EVALUACIÓN	FINANCIAMIENTO		ADMINISTRACIÓN		PROGRAMACIÓN
		PRIMARIA	SECUNDARIA	PERSONAL	OTRO	
GOBIERNO CENTRAL (MED)	Política educacional Supervisión, regulación, evaluación	Co-participación federal de impuestos, sin directivas de gasto y asignados por ley	Co-participación federal de impuestos, sin directivas de gasto y asignados por ley			Curriculo nacional Calendario escolar nacional Metas provinciales (desde el 1993)
NIVEL INTERMEDIO (Provincia)	Evaluación de la gestión educativa	Tributos provinciales, de libre generación y movilización	Tributos provinciales, de libre generación y movilización	Política laboral autónoma	Gestión corrientes y de capital autónoma	Ajustes provinciales a currículo y calendario escolar. Políticas educacionales provinciales
GOBIERNO LOCAL (Municipio)						
UNIDAD DE PRODUCCIÓN (Escuela)						
COMUNIDAD	Evaluación de la gestión educativa					Participación en la definición de las políticas locales

Fuente: Carciofi/Lairralaga/Cetrangolo (1996); IDB (1996); Fiske (1996); Prawda (1992).

ii. Bolivia

En Bolivia, la descentralización educativa se enmarca en un cuadro mucho más amplio de descentralización política cuyas normas fundamentales son la Ley de Participación Popular de 1994, que crea el marco legal y los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y establece la creación de gobiernos municipales autónomos en conjunto con los recursos traspasados y los mecanismos de asignación; la Ley de Reformas a la Constitución Política del Estado de 1994, que reconoce formalmente el carácter multiétnico y pluricultural de la población boliviana; y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, que define la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental y delega competencias del gobierno nacional a las prefecturas departamentales, estableciendo, además, los recursos y mecanismos de traspaso de estos recursos a los departamentos. La descentralización de la educación en Bolivia se apoyó en este nuevo cuadro normativo y en la Ley de Reforma Educativa de julio 1994 que formaliza los aspectos interculturales, plurilingüe, universales y participativos de la educación boliviana y establece la estructura desconcentrada de administración del sistema. La Ley de Participación popular, conjuntamente con los recursos y sus mecanismos de asignación, establece el traspaso de la infraestructura física de educación a los municipios encargados de la operación de los servicios educativos y de los gastos de inversión. Asimismo, la Ley de Descentralización Administrativa transfiere a los departamentos responsabilidades de planificación de los servicios educativos y la administración de los recursos humanos.

En la práctica, la municipalización se hizo rápidamente, sin adoptar secuencias entre municipios, y las responsabilidades previstas por ley están siendo en su mayoría adoptadas, a pesar de que el Director Distrital de Educación, formalmente dependiente del departamento, pero que tiene competencias que cubren el territorio del municipio, está cumpliendo sólo parcialmente con sus obligaciones. La departamentalización, al contrario, se está haciendo gradualmente, en el sentido de que muy pocos directores departamentales habían asumido, en 1996, la responsabilidad de la administración del personal y la dirección de la planificación educativa del departamento, sus dos funciones teóricamente más importantes que se quedan, entonces, centralizadas. Actualmente (en 1997), con el nuevo gobierno, parece estar persiguiéndose el esfuerzo descentralizador con un cambio de tendencia hacia la profundización de la municipalización y la entrega de una mayor autonomía a las escuelas.

La descentralización de la educación primaria y secundaria en Bolivia se ha desarrollado por razones exógenas al sector, relacionadas con la democratización y redistribución de poder político. Así, la reforma no responde, por lo menos inicialmente, a motivaciones de eficiencia y movilización de recursos. En 1996, todavía se trata de un modelo de descentralización con poca autonomía donde el 95% del financiamiento está a cargo del gobierno central, así como la gestión del personal y las decisiones sustantivas de política educativa. El modelo que se quiere edificar (cuadro 13 con los casilleros blancos oscurecidos) es de gestión compartida donde el financiamiento está principalmente a cargo del gobierno central, con co-responsabilidad local; la provisión de los servicios está a cargo de los municipios (responsables por la gestión corriente y el gasto de inversión y de mantenimiento); y la supervisión del sistema educativo, la gestión de la política laboral y la toma

de decisiones sustantivas son compartidas entre el gobierno central y los departamentos (a través de la Dirección Departamental y la Dirección Distrital).⁴⁶ Adicionalmente, se planea un espacio importante para la comunidad local (organizada a través de los Consejos Departamentales, de las Juntas Distritales y Escolares, etc) en los asuntos pedagógicos y de supervisión. Ausente del modelo es la cuestión de la autonomía escolar, que, inclusive, ha sido reducida con respecto a la situación anterior, con la decisión de eliminar la generación de recursos propios por las escuelas.

Cuadro 13
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO BOLIVIANO - (SITUACIÓN EN 1996)

Áreas: Instituciones:	CONDUCCIÓN REGULACIÓN EVALUACIÓN	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACIÓN		PROGRAMACIÓN
			PERSONAL	OTRO	
GOBIERNO CENTRAL (Secretaría Nacional de Educación)	Establece la política educacional, regula y supervisa el sistema	Transferencias generales (ingresos tributarios co-participados), distribuidos según población y con directiva de asignación, y específicas (del Tesoro General de la Nación) asignadas a sueldos	Gestión planilla y otros aspectos de la política laboral		Diseño y formulación de las políticas educativas. Planes generales de estudio y de organización del servicio
NIVEL INTERMEDIO (Dirección Departamental de Educación) + (Director Distrital de Educación)	Supervisión y regulación de la provisión y de los recursos humanos. Apoyo técnico a distritos, directores de núcleos y escuelas	Aportes propios voluntarios Transferencias a los municipios de recursos generados centralmente (TGN)	Gestión del personal (excepto planilla)		Dirección de la planificación de la gestión educativa y consolidación del presupuesto departamental (Director Departamental) Consolidación y ejecución del presupuesto local de educación (Director Distrital)
GOBIERNO LOCAL (Municipio)		Recursos propios, con directiva de asignación (para inversión)		Provisión servicio (gestión corriente, mantenimiento, inversión)	
UNIDAD DE PRODUCCIÓN (Directores de escuelas)	Supervisión recursos humanos				
COMUNIDAD (Cons. Departamentales, Juntas Escolares, Comités de Vigilancia)	Evaluación de los recursos humanos y supervisión infraestructura			Sollicitación al Gobierno municipal de asignación de recursos para infraestructura/equipamiento de escuelas (Juntas Escolares)	Identificación de los requerimientos de la población y apoyo a las actividades curriculares y extra-curriculares (Juntas Distritales, de Núcleo, Escolares)

Fuente: Ruiz-Mier/Ghussani (1997).

iii. Brasil

En el Brasil, la educación primaria nació prácticamente ya descentralizada, con la coexistencia de los sistemas estatales y municipales de educación, reconocidos formalmente desde el 1930. Los sistemas estatales y municipales han tendido a operar de manera aislada uno con respecto al otro, facilitados en esto por la falta de un cuadro normativo preciso a nivel global. Hasta la mitad de los años ochenta, no se asistió a mayores innovaciones en la estructura de provisión del servicio educativo (siguió, sin embargo, desarrollándose el sector municipal). No obstante, a partir de aquella fecha, algunos proyectos nuevos de gestión escolar se desarrollaron en algunos de los Estados. Con la falta de un marco unitario a nivel federal, en el caso brasileño se asiste a una variedad de procesos distintos por área geográfica y niveles de provisión involucrados. Al interior de cada Estado, los mismos procesos se dan de manera diferente. Por ejemplo, la municipalización que se dio en el Estado de Espírito Santo involucra gradualmente a los distintos municipios traspasándoles, sin embargo, directamente responsabilidades muy amplias; mientras en el caso del Estado de Santa Catarina, las responsabilidades están siendo traspasadas con más gradualidad involucrando rápidamente a los distintos municipios del Estado. Solamente a partir de 1995 se nota una acción unitaria a nivel federal a través de un impulso a la descentralización, directamente a las escuelas, de algunas categorías de recursos. Estas medidas involucran a todas las escuelas del país. Además, destaca también un empuje al proceso de municipalización con la nueva Ley de Financiamiento a la educación que canaliza mayores recursos hacia la primaria introduciendo equiparaciones entre Estados por razones de equidad. Esto, así como el aumento y equiparación del sueldo docente, debería fomentar la municipalización en los Estados más pobres, ampliando el proceso en el país (con un probable *trade-off* con la profundización del proceso, en el sentido de que la Ley reduce sensiblemente la autonomía de Estados y municipalidades reforzando las directivas de gasto).

Más que de un modelo brasileño, se puede hablar de varios modelos coexistentes en los distintos Estados. Por ejemplo, hay Estados donde la educación es únicamente de responsabilidad estadual, y otros donde es solamente municipal. Existen también Estados donde, en algunas áreas geográficas, la educación es en parte de responsabilidad estadual, y en parte de responsabilidad municipal. En la gran mayoría de los casos, incluso en el mismo Estado, estos dos sistemas funcionan paralelamente con pocos o ningún punto de intersección (ver cuadro 14). Desde la mitad de los ochenta se están dando algunos procesos que involucran traspasos de responsabilidad, de manera sistemática y organizada, de los Estados a los municipios, con el propósito de crear un sistema compartido de provisión con más o menos responsabilidad del Estado (como sucedió, por ejemplo, en los Estados de Paraná, Espírito Santo y Santa Catarina). Este proceso ha sido indirectamente apoyado a través de la aprobación de la Constitución de 1988 que llevó a un aumento importante de los recursos disponibles a nivel municipal por el aumento de la cuota municipal en la co-participación de impuestos y por las mayores competencias tributarias locales y, más recientemente, a través de la Ley de Financiamiento de 1995 que aumenta el grado de equidad en la distribución de los recursos entre municipalidades. A partir de la mitad de los ochenta, se están también dando, con cierta intensidad, procesos de entrega de autonomía

escolar, con el propósito de aumentar la eficiencia de la provisión del servicio (ver cuadro 14). Se trata de esfuerzos innovativos que se desarrollan, en general, bajo la supervisión de los Estados, dando lugar a sistemas de responsabilidades compartidas entre Estados y escuelas. Estos procesos generalmente han sido bastante profundos, involucrando no solo aspectos técnico-pedagógicos, sino también financiero-administrativos (traspaso directo de recursos de libre utilización) y administrativos (elección directa por la comunidad escolar de los directores de establecimiento).⁴⁸ El impulso a la municipalización y a la autonomía escolar, así como se está dando, debería tener un impacto positivo sobre el grado de participación, tradicionalmente bajo, de la comunidad local en los asuntos educativos. En particular, en muchos Estados se están dando experiencias valiosas de gestión participativa de las escuelas.

Cuadro 14
CARACTERIZACIÓN DE «LOS MODELOS» BRASILEÑOS (SITUACIÓN EN 1996)

Áreas:	CONDUCCIÓN REGULACION EVALUACION	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACION		PROGRAMACION
			PERSONAL	OTRO	
Instituciones: GOBIERNO FEDERAL (MEP)	Planes Nacionales de Educación Supervisión del sistema y evaluación de los resultados	Transfer. Generales (co-particip. de impuestos), distribuidas según criterios de equidad y negociadas, y específicas (Salarios-Educación y Progres Específicos). Direct. de asignación global sobre todos los recursos recibidos o generados por los niveles (25% a educ. primaria) + direct. de asignación sobre el 60% de los recursos para educación (60% para sueldos)	Fijación de un salario medio indicativo		Planes y programas generales de estudio Directivas de gasto mínimo
NIVEL INTERMEDIO (Estado)	Regulación de los sistemas estatales	Recursos propios Transferencias a los municipios	Política autónoma (salarios, carrera, etc)	Prestación de los servicios	Contenido regional de los planes de estudio. Objetivos estatales
GOBIERNO LOCAL (Municipio)	Regulación de los sistemas municipales	Recursos propios	Política autónoma (salarios, carrera, etc)	Prestación de los servicios	Contenido local de los planes de estudio. Objetivos locales
UNIDAD DE PRODUCCIÓN			Ejecución directa del director de la escuela (en las escuelas estatales) (10 de los 27 Estados en 1994)	Alguna autonomía de gestión relacionada con los recursos recibidos directamente por el gobierno federal a partir de 1995 y con los recursos estatales tras pasados directamente a las escuelas desde los 80/90 en 20 de los 27 Estados	Ajustes a los planes de estudio (en las escuelas estatales con Consejos escolares) (12 de los 27 Estados en 1994)
C COMUNIDAD (Consejos Municipales, Consejos Escolares, etc.)	Participación en la evaluación de la gestión		Participación de la comunidad escolar en la elección directa del director de la escuela (10 de los 27 Estados en 1994)	Participación en la gestión corriente (en las escuelas estatales con Consejos escolares) (12 de 27 Estados en 94)	Participación en la elaboración de los planes de estudio (en las escuelas estatales con Consejos escolares) (12 de los 27 Estados en 1994)

Fuente: Draibe, (1997); FUNDAP (1996); Fiske (1996); IDB (1996); UNESCO/REDUC (1991); Maia, (1995); IPEA (1994).

iv. Chile

En Chile, la descentralización de la educación primaria y secundaria procedió bastante ágilmente en cuanto al proceso de incorporación de las áreas geográficas (de hecho, entre 1980 y 1981 se traspasaron el 87% de las escuelas públicas a la administración municipal), solamente interrumpida durante algunos años por la crisis macroeconómica de 1982. En este caso, las competencias se entregaron directamente a los municipios sin la ayuda de algún nivel intermedio. Sin embargo, el traspaso de responsabilidades se hizo lentamente. En primer lugar, a pesar de que los municipios quedaron responsables de la administración de todos los establecimientos públicos, la normativa fiscal nacional no les permitió aumentar su grado de autonomía financiera (que se queda restringida por la imposibilidad de crear nuevos impuestos locales e inclusive cambiar las alícuotas de los impuestos ya existentes). Secundariamente, la flexibilidad inicialmente conferida en la política laboral no se pudo aplicar de 1982 a 1986, por las reivindicaciones de distintos sectores de la sociedad en un período de crisis, y, a partir de 1990, fue definitivamente limitada por la aprobación del Estatuto Docente que formaliza nuevamente la carrera magistral e introduce una casi inamovilidad del cargo docente. En fin, la facultad de decisión del municipio en los asuntos sustantivos de la educación ha sido siempre tradicionalmente muy limitada por la fuerte ingerencia del Ministerio de Educación en la fijación de los currícula y de los planes y programas de estudio.

Hay que destacar que, en los últimos años, la descentralización parece estar profundizándose un poco, a pesar de los continuos problemas de financiamiento del sector educativo municipal: se asiste a una cierta profundización de la municipalización y a un empuje, sin precedentes,⁴⁹ a la autonomía escolar. La primera tendencia está ilustrada por la recuperación de un margen de flexibilidad en la política laboral en el nivel municipal y la adopción de medidas para inducir una mayor responsabilidad del municipio con respecto a la gestión educacional. En cuanto al primer punto, el Estatuto Docente comenzó a ser revisado en el 1993, pero produjo protestas del gremio que, de hecho, impidieron la culminación de este proceso hasta 1996, año a partir del cual los despidos por razones económicas, el punto quizás más relevante de una política laboral flexible, se facilitan. Con respecto al segundo, en 1996, se introdujo, para los municipios, la obligación de elaborar un plan educativo anual (llamado PADEM) que incluya metas y programas de acción. En cuanto al impulso de la autonomía escolar, a principios del 1996 el gobierno aprobó una serie de modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza de 1990 que promueven la descentralización curricular dando más espacio de innovación a las escuelas en la elaboración de sus planes y programas educativos.

En esta etapa, el caso chileno de municipalización de la educación sigue siendo, a pesar de las nuevas medidas mencionadas en la sección previa, un modelo de descentralización con relativamente poca autonomía (cuadro 15). Como ya se mencionó, en lo financiero y administrativo el cuadro legal sigue siendo muy estricto, comprometiendo, al mismo tiempo, el poder decisonal en lo sustantivo. A pesar de la introducción de los PADEM en 1996, son pocos los municipios que consiguen, realmente, tener una política educativa (en parte también por deficiencias locales (CIDE, 1996)). Son valiosos los intentos recientes de descentralización curricular hacia las escuelas en cuanto parecen ir realmente

hacia la provisión de una mayor autonomía a los establecimientos. Sin embargo, sin una limitación de los vínculos -por lo menos en lo administrativo- que condicionan los establecimientos, parece difícil que esta nueva autonomía dé los frutos esperados. Por otro lado, en el cuadro de la descentralización chilena, estas nuevas medidas parecen ir en la dirección de reducir el poder decisorio, ya limitado, de los municipios. En fin, la participación de la comunidad local en el proceso educativo sigue siendo limitada a pesar de la elección democrática de los alcaldes desde 1991 y los esfuerzos para desarrollar la participación en las escuelas a través de los Centros de Padres. Estos últimos empiezan, sin embargo, a mostrarse más dinámicos desde la mitad de los noventa.

Cuadro 15
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO CHILENO - (SITUACIÓN EN 1996/97)

Áreas:	CONDUCCIÓN REGULACIÓN EVALUACIÓN	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACIÓN		PROGRAMÁTICO
			PERSONAL	OTRO	
Instituciones: GOBIERNO CENTRAL (MED)	Política educacional Supervisión y evaluación del sistema	Subsidio por alumno, con correcciones por costo de provisión del servicio	Salarios negociados a nivel central + Estatuto Docente		Decisiones nacionales (objetivos fundamentales y contingidos mínimos obligatorios de la educación chilena, calendario escolar)
NIVEL INTERMEDIO (Región/Provincia)	Control de la normativa central, apoyo técnico, control de la asis- tencia (provincias) Supervisión peda- gógica	Co-financiamiento de la inver- sión (región)			
GOBIERNO LOCAL (Municipalidad)		Recursos propios: Tributación local + recursos del FCM (Fondo Común Municipal). Limitaciones en la generación de recursos locales	Contratación, despido docentes, de acuerdo al Estatuto Docente. Incentivos salariales Desde 1996, aumenta la posibilidad de acción sobre los planteles docentes	Provisión del servi- cio (gestión corriente, mantenimiento, inversión)	Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) que incluyen metas sustantivas y programas de acción
UNIDAD DE PRODUCCIÓN		Hay algún copago a nivel de la escuela media (poco impor- tante)		Alguna autonomía de gestión corriente incipiente	Posibilidad de modificación sustantiva de los planes y programas de estudio ministeriales
COMUNIDAD (Consejos Económicos y Sociales, Centros de Padres)		Colaboración material y financiera (Centros de Padres)		Participación en la gestión corriente	Participación en la toma de decisiones sustantivas (Centros de Padres)

Fuente: Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo (1996); Valenzuela (1995); Espinoza/Marcel (1994); Espinola (1995); UNESCO/REDUC (1991); Fiske (1996); IDB (1996); Prawda (1992); Ministerio de Educación (1996a, b).

v. Colombia

En el caso de Colombia, el proceso de descentralización de la educación ha sido irregular y caracterizado por avances y retrocesos. A partir del 1986, el gobierno, en medio de una serie de cambios institucionales, dio un fuerte empuje a la descentralización de la educación adoptando un enfoque principalmente municipalista. A los municipios, cuyos alcaldes eran electos democráticamente desde el 1986, fue traspasada la responsabilidad de construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar, la función de control y vigilancia del sistema y, sobre todo, la administración directa de la planta docentes. Este último aspecto, en particular, demostró ser de muy difícil manejo por las autoridades locales que no tenían ni la voluntad, ni la capacitación para asumir sus nuevas funciones. Con la Constitución del 1991 se produjo un cambio en el enfoque global del gobierno sobre la descentralización y la interacción entre los distintos actores involucrados en el proceso educativo⁵⁰ y los municipios quedaron responsables de la administración del sector, con respecto a la construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura física de las escuelas, recibiendo, para este propósito, transferencias generales de la nación. Sin embargo, el poder decisorio, reflejado en la facultad de tomar las decisiones sustantivas en el campo educativo y de financiamiento y asignación de los docentes entre los municipios, fue, de hecho, traspasado a los departamentos, que reciben, para esto, una transferencia ad-hoc de la nación (Situado Fiscal en educación). Con respecto a la secuencia de implementación de la reforma, después del ritmo sostenido de la reforma del 1986, el gobierno está "departamentalizando" con gradualidad. Para que los departamentos puedan ejercer las funciones, deben contar con una organización institucional, un plan de desarrollo de los sectores sociales y un sistema de información adecuados. En Diciembre de 1996, estaban acreditados 11 de los 32 departamentos del país (Duarte, 1996) y se está siguiendo en esta dirección. Con la certificación los departamentos asumen de inmediato todas las funciones previstas en la ley. La posibilidad de certificación (que consiste, básicamente, en poder administrar por sí mismo el Situado Fiscal, o sea manejar directamente los aspectos de política laboral) para los municipios se limita a aquellos de más de cien mil habitantes y ahora se está implementando de manera gradual, dando prioridad a los departamentos.

El caso colombiano de descentralización, que se planeó inicialmente como un modelo de municipalización de los servicios educativos, resultó ser un modelo de gestión compartida entre el nivel central, departamental (financiamiento, gestión laboral y poder decisorio compartidos entre estos dos niveles) y municipal (gestión corriente y de capital) (cuadro 16). Recientemente, se está impulsando la descentralización de algunas funciones hacia el establecimiento escolar que, al igual que en Chile, se basa en la entrega de amplios márgenes de flexibilidad a las escuelas en la elaboración de los planes de estudio (organización autónoma de las áreas fundamentales de conocimiento, introducción de asignaturas optativas, adaptación de algunas áreas a las condiciones regionales, etc., siempre en conformidad con los lineamientos trazados por el Ministerio de Educación). Como en Chile, las restricciones financieras y administrativas impuestas a los establecimientos hacen difícil poner en práctica estas innovaciones. Además, en el caso colombiano, estas nuevas medidas complican aún más el problema de coordinación de competencias entre los varios niveles. En cuanto a los aspectos de participación, a pesar de las diferentes instancias participativas existentes, éstas no parecen todavía estar en grado de concretar el potencial que tienen. Está, sin embargo, aumentando la participación adentro de la unidad escolar a través de los Gobiernos Escolares.

Cuadro 16
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO COLOMBIANO - (SITUACIÓN EN 1996)

Áreas:	CONDUCCIÓN REGULACION EVALUACION	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACION		PROGRAMATICO
			PERSONAL	OTRO	
Instituciones: GOBIERNO CENTRAL (MED)	Política educacional Supervisión del sistema y evaluación de los logros Parámetros de asignación de recursos	Transferencias generales con directiva de asignación (Situated Fiscal), distribuidas, prevalentemente según el gasto histórico, a los departamentos, y transferencias generales con directiva de asignación (Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación), distribuidas según el gasto histórico y una fórmula compleja que toma en cuenta eficiencia y equidad, dirigidas a los municipios Transferencias pre-asignadas (co-financiación) condicionadas a aportes locales	Sueldo negociado a nivel central → Estatuto Docente		Normas técnicas, curriculares y pedagógicas de base para orientación de las entidades territoriales
NIVEL INTERMEDIO (Departamento)	Supervisión y evaluación de los sistemas departamentales Asistencia técnica a los municipios 11/32 departamentos	Recursos propios Transferencias a los municipios de recursos generados centralmente (Situated Fiscal), distribuidas según criterios negociados 11/32 departamentos	Contratación, traslados, despidos, capacitación de la mayoría del personal, de acuerdo al Estatuto Docente 11/32 departamentos		Ajustes curriculares, a la jornada y calendario escolar Planificación educacional departamental que fija metas y estrategias 11/32 departamentos Ajustes curriculares
GOBIERNO LOCAL (Municipio)	Supervisión de los sistemas municipales	Recursos propios	Contratación, organización del trabajo, capacitación de una minoría del personal (utilizando los ingresos co-participados por la Nación)	Prevención de los servicios (gestión corriente, gestión de capital, inversión, mantenimiento, dotación)	Programas anuales de inversión
UNIDAD DE PRODUCCIÓN				Hay alguna autonomía de gestión corriente incipiente	Formulación del Plan Educativo Institucional con amplia flexibilidad curricular
COMUNIDAD (Juntas Municipales de Educación, Gobiernos Escolares, Núcleos Educativos)	Supervisión, apoyo y evaluación del servicio educativo en el municipio y de las escuelas locales	Colaboración material y financiera (Gobiernos Escolares)		Participación en la gestión corriente	Formulación del Plan Educativo Institucional (Gobierno Escolares)

Fuente: Vargas/Sarmiento(1997); Fiske (1996); IDB (1996); Caballero (1995); González (1995)

vi. México

En el caso de México, la estadualización de la educación se hizo en dos etapas distantes en el tiempo. Entre 1978 y 1982, el Ministerio de Educación operó una desconcentración de la administración de los servicios educativos hacia treinta y un delegaciones estatales, una por cada Estado del país. El proceso, sin embargo, no pudo profundizarse hasta el 1992, cuando se llegó a un acuerdo entre el gobierno y el sindicato docente.⁵¹ A partir de esa fecha, se empezó una reforma de mayor alcance, en cuanto la gestión directa de la totalidad de los establecimientos federales se traspasó directamente a todos los Estados en un lapso de tiempo muy corto. Más lento parece ser el proceso de entrega de autonomía efectiva. No ha sido una reforma fácil, dado que existe una situación conflictiva en ciertos Estados que obstaculiza la buena marcha del proceso.

El caso de descentralización mexicana es un modelo de estadualización donde el gobierno federal ha traspasado a los Estados la responsabilidad de la administración de los servicios educativos básicos, antes federales, asumiendo casi todo el peso del financiamiento principalmente a través de transferencias específicas, impulsando una homologación de la política laboral entre el sector estatal pre-existente y el nuevo sector estatal en cada Estado, con la participación activa del sindicato de trabajadores de la educación (el SNTE) y compartiendo, aunque con fuerte injerencia central, el poder decisorio en asuntos sustantivos (cuadro 17). Como en el modelo argentino, la ausencia de niveles inferiores de descentralización y las pocas instancias previstas de participación podrían llevar a la reproducción de sub-modelos centralizados en cada Estado, a pesar de que parece que se estén dando algunos intentos de desconcentración en algunos de ellos.

Cuadro 17
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO MEXICANO - (SITUACIÓN EN 1996)

Áreas:	CONDUCCION REGULACION EVALUACION	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACION		PROGRAMACION
			PERSONAL	OTRO	
Instituciones: GOBIERNO CENTRAL (Secretaría de Educación Pública)	Grandes objetivos, lineamientos genera- les de la política educacional, Supervisión, evalua- ción del sistema	Transferencias específicas, distribuidas según el gasto histórico y prioridades sectoriales, y generales asignadas según una fórmula que toma en cuenta la población y la recaudación histórica, sin directiva de asignación	Las negociaciones (así como mentalmente centralizadas, de decisión conjunta del SEP y del SNTE		Planes y programas generales de estudio
NIVEL INTERMEDIO (Estado)	Regulación del siste- ma estatutari	Recursos propios, de libre disponibilidad	Homologación de la política salarial federal con la estadual (negociaciones con las sec- ciones locales del SNTE)	Prestación de los servicios	Contenido regional de los programas de estudio y ajustes al calendario escolar Programas de compensación Posibilidad de publicaciones propias
GOBIERNO LOCAL (Municipio)					
UNIDAD DE PRODUCCION					
COMUNIDAD (Consejos de participación social)					

Fuente: Ornelas (1998); Fiske (1996); IDB (1996)

vii) *Nicaragua*

En Nicaragua, desde su origen, el proceso de descentralización cambió diversas veces de dirección. Empezó, en 1987, con una desconcentración administrativa hacia las Direcciones regionales promovida por el gobierno sandinista en el cuadro de la estructura político administrativa regional vigente en aquel momento. En 1990, sin embargo, el proceso cambió dirección. La estructura regional pre-existente fue eliminada y el nuevo gobierno empezó a empujar una municipalización de la educación junto con un proceso de autonomía escolar. El traspaso de responsabilidades hacia las escuelas ha sido continuo desde el 1993, pero la modalidad de descentralización municipal ha sido desestimulada a partir de 1995. Se advierte aquí otro cambio de dirección. Ahora, es la autonomía escolar el modelo privilegiado y, cada año, se incorporan nuevas escuelas al proceso (a principios del 1996, ya se habían incorporado más de 400 escuelas en el proceso de autonomía, con una preeminencia de las grandes y de secundaria). Mediante la firma de un convenio de autonomía se traspasan inmediatamente una serie de responsabilidades amplias a los centros que deciden volverse autónomos. A pesar de lo claro de esta tendencia, falta todavía una Ley General de Educación y de Autonomía que regulen el proceso.

El caso nicaragüense, que se desarrolla desde 1993, ha empezado por empujar la municipalización de los servicios de educación primaria y secundaria pero parece haber optado, al final, por la dirección de la autonomía escolar. El modelo adoptado es de devolución con co-financiamiento de la provisión por el gobierno y los establecimientos escolares y un grado de autonomía relevante en la política laboral (libertad de fijar incentivos salariales y de despedir y contratar a los profesores) y en lo programático (elaboración de planes anuales, ajustes curriculares, etc) (cuadro 18). Uno de los ejes del modelo es el espacio que se quiere dar a la comunidad escolar en la gestión de los servicios, principalmente a través de los Consejos Directivos. En particular, es destacable el hecho de que los directores de los centros autónomos sean efectivamente nombrados por estos consejos. Según una encuesta reciente del Banco Mundial (World Bank, 1996), son todavía los directores quienes toman la mayoría de las decisiones y el grado de participación de los distintos actores, en particular de los padres, se está desarrollando lentamente. Sin embargo, parecen existir las condiciones para que esta participación aumente de manera considerable en el tiempo.

Cuadro 18
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO NICARAGÜENSE - (SITUACIÓN EN 1996/97)

Áreas: Instituciones:	CONDUCCION REGULACION EVALUACION	FINANCIAMIENTO	ADMINISTRACION		PROGRAMATICO
			PERSONAL	OTRO	
GOBIERNO CENTRAL (MED)	Política educacional Supervisión del sistema	Desde el 1997, Transferencias específicas asignadas a las escuelas según una fórmula que toma en cuenta los alumnos atendidos, la cantidad de personal administrativo, los sueldos prometidos y otros gastos administrativos + Transferencias específicas condicionadas asignadas a los municipios según criterios de equidad	Carrera docente, sueldos		Planes generales de estudio
NIVEL INTERMEDIO (Departamento)	Apoyo y supervisión de las actividades educativas		Apoyo, capacitación a los Consejeros, a los docentes		Ajustes a los planes nacionales
GOBIERNO LOCAL (Municipio)	Apoyo y supervisión de la gestión educativa en los centros locales				
UNIDAD DE PRODUCCION (Directores de Centros Autónomos)	Control de los recursos, supervisión de los estudiantes y de la gestión educativa Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Co-pago voluntario (de hecho, se paga en secundaria), con recomendación de asignación (60% para incentivos salariales y 40% para inversión y mantenimiento) Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Nombra y despide personal Determina incentivos salariales Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Provisión servicios Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Planes anuales Políticas de acceso Objetivos educacionales Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996
COMUNIDAD (Consejo Directivo de Centros Autónomos)	Supervisión y evaluación de la gestión educativa Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996		Nombra y despide personal y director del centro Determina incentivos salariales Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Participación en la gestión corriente Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996	Decisiones sustantivas, planes operativos, objetivos educacionales Aprox. 10% de las escuelas a principios de 1996

Fuente: Castillo (1997); World Bank (1996); IDB (1996).

c) *Análisis comparativo de los modelos*

Hay varios aspectos que se pueden destacar de un análisis comparativo de los distintos modelos. En primer lugar, se nota la **ausencia de modelos puros de devolución** de la educación. En todos los casos analizados, el financiamiento de los servicios educativos es compartido con la mayoría de los recursos que provienen de diferentes niveles de los que proveen directamente los servicios (excepto en el caso de los Estados del Brasil). Además, la gestión del personal docente (excepto en Argentina) así como los aspectos pedagógicos/curriculares son compartidos entre los niveles con, en un buen número de casos, una fuerte injerencia del nivel central (cuadro 19).

En segundo lugar, como se observa en los cuadros resumen, la sección que corresponde a la **participación** de la comunidad es más vacía que las otras secciones (cuadro 19). Esto en cuanto el grado de participación de la comunidad en la provisión de los servicios es generalmente bajo, con la excepción de Nicaragua y, en menor medida, el Brasil.

En tercer lugar, en cada país se advierte una **variedad de combinaciones de niveles involucrados y/o de alcance de responsabilidades traspasadas** según la función y/o las áreas geográficas involucradas (cuadro 19). Esto se debe no solo a las distintas condiciones político-institucionales y socio-económicas de partida de cada país que, por supuesto, condicionan el diseño de los modelos, sino también a la falta de referencias claras y a las consecuencias que generan las reformas (por su impacto sobre la equidad territorial, la redistribución de poder político, etc.), que dejan abierta toda una serie de opciones y combinaciones. Este aspecto hace que sea difícil clasificar los distintos modelos bajo tipologías claras. La tipificación de la parte II no permite caracterizar todos los distintos modelos aquí analizados, así que, sucesivamente, se agregan dos nuevas tipologías (sugeridas en Silverman (1993)) y se introduce una modificación (a menudo efectuada) en la definición de una tipología existente, con el único fin de obtener más "grados de libertad" para caracterizar nuestros modelos. Se introduce:

- Una categoría de modelos de **devolución híbrida**, que se refieren, básicamente, a una devolución donde el nivel central sigue financiando una parte importante de la provisión, pero donde los sub-niveles tienen un grado de autonomía muy elevado o total en las otras funciones. Estos modelos se acercan a modelos de Escogencia Fiscal Local, sin serlo totalmente.
- Una categoría de modelos **principal/agente**, donde los sub-niveles tienen un grado de autonomía relativamente elevado en casi todas las principales funciones, pero siguen respondiendo, en gran medida, al nivel central por sus acciones, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente del nivel central y a la vinculación a normas e incentivos puestos por el nivel central. Estos modelos son, de hecho, los más frecuentes y los que se encuadran mejor en la discusión teórica de la sección II, por el difícil equilibrio entre autonomía y control que caracteriza la relación entre los actores centrales y sub-centrales.

CUADRO 19: SÍNTESIS DE LOS MODELOS ADOPTADOS

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

ARGENTINA

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

CHILE

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

BRASIL

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

MEXICO

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

COLOMBIA

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

NICARAGUA

	R	F	A		S
			P	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

BOLIVIA

Fuente: Cuadros 12-18

Notas: NC: Nivel central; NI: Nivel intermedio; NL: Nivel local; UP: Unidad de producción; C: Comunidad; R: Regulación; F Funcionamiento; A: Administración; P: Personal; O: Otro; S: Sustantivo.

- Una categoría de modelos de **desconcentración** que consideran la figura del traspaso de responsabilidades a niveles que se sitúan, también, afuera de la esfera del nivel central, pero que, por lo demás, tienen las mismas características del modelo indicado en la parte II.

Haciendo un esfuerzo de síntesis y sopesando el grado de autonomía y participación de los niveles sub-nacionales en las distintas funciones, es, entonces, tentativamente posible clasificar los procesos analizados bajo cinco grandes tipologías de reforma (cuadro 20):

- Reformas de **tipo P/A entre un principal (nivel central) y un agente (nivel intermedio o local) con poca participación** (caso de Chile y México). Estos procesos se caracterizan, antes de todo, por una proporción similar de recursos propios (los recursos generados por los niveles que proveen los servicios representan en promedio alrededor del 10% de los recursos totales del nivel disponibles para educación) que limitan la responsabilidad financiera del nivel proveedor de los servicios, a pesar de dejarle libertad en la asignación de sus recursos (ausencia de directivas de gasto o asignación sobre recursos propios). En segundo lugar, por una proporción y tipología similar de recursos descentralizados (aproximadamente, el 50-60% de los recursos destinados a la educación primaria y secundaria se manejan de forma descentralizada, y la totalidad, en el caso de Chile, o la mayoría de éstos, en el caso de México, se traspasan en la forma de transferencias específicas). En fin, por la negociación salarial así como los aspectos principales de la carrera docente que se mantienen centralizados y por la responsabilidad por los aspectos sustantivos compartida entre el nivel central e intermedio/local. Otra similitud de los modelos, a pesar de ser el chileno un modelo de municipalización y el mexicano uno de estadalización, es la falta de mecanismos efectivos de participación local. En Chile, por lo menos, como ya se ha mencionado, actualmente se realizan esfuerzos de desconcentración de las responsabilidades hacia las escuelas que están teniendo un impacto positivo sobre la participación.

Cuadro 20
MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN PREDOMINANTES DE LA EDUCACIÓN
EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Principal/Agen te			Devolución			Desconcen- tración			Grado de Participación de la Comunidad
	I	L	U	I	L	U	I	L	U	
Argentina				H						Bajo
Bolivia										Incipiente
Brasil				H	H					Medio (U)
Chile									A	Bajo/En aumento
Colombia									A	Bajo/En aumento
México										Bajo
Nicaragua						H				Medio/En aumento

Fuente: Elaboración propia.

I = Nivel Intermedio (Provincias, Estados o Departamentos)

L = Nivel Local (Municipios)

U = Unidad de Producción (Escuelas)

H = Modelo Híbrido

A = Autonomía incipiente

- Reformas de tipo **P/A entre un principal** (nivel central) y **dos agentes** (niveles intermedios y locales) con **poca participación** como son los casos de Colombia en su actual proceso de descentralización y Bolivia en el proceso que está implementando. Estas reformas se caracterizan, en primer lugar, por un cofinanciamiento que involucra (o involucrará, en el caso de Bolivia) dos niveles, además del nivel proveedor, con una proporción similar de recursos descentralizados (aproximadamente el 90%), sujetos a directivas de utilización bastante restrictivas. En segundo lugar, por un monto muy limitado de financiamiento con recursos locales (aproximadamente 5% en Bolivia y 10% en Colombia). En tercer lugar, por una administración del servicio compartida entre varios niveles (es el caso de Colombia en lo que se refiere a la gestión de la política laboral y a lo pedagógico/curricular) o que depende, para algunas funciones, de dos niveles que no incluyen el nivel proveedor (como es ya potencialmente el caso en Bolivia para la gestión del personal y los asuntos pedagógicos/curriculares). Estas formas de descentralización, al involucrar dos agentes responsables de la provisión, externos a la escuela misma, pueden llevar a problemas de "abandono de responsabilidades", generando, a la vez, problemas de *accountability*, de coordinación y de supervisión financiera. En los dos países, a pesar de que se están fomentando mecanismos efectivos para involucrar a la comunidad local a través de la formación de órganos de participación y, en Colombia, una desconcentración incipiente a nivel escolar, la participación y el control social siguen siendo todavía débiles. Además, hay que tener cuidado en los dos países para que la poca claridad de responsabilidades recíprocas de los niveles no actúe, en futuro, como un desincentivo a la participación local.

- Procesos de **desconcentración participativa**, como es el caso de la descentralización escolar en el Brasil. La experiencia, que se está dando desde la mitad de los ochenta en las escuelas estatales de varios Estados, de traspaso de algunas categorías de recursos directamente a las escuelas combinado con el nombramiento de los directores por los consejos escolares y la participación de éstos en la gestión corriente y sustantiva de los establecimientos puede ser considerada como una desconcentración, ya avanzada, de responsabilidades a las unidades escolares, con un grado satisfactorio de participación de la comunidad, a través de los consejos, en el proceso educativo.

- Procesos de **devolución híbridos con poca participación**, como la Argentina, en su proceso de provincialización y el Brasil en sus sistemas estatales y municipales de provisión de educación primaria. Estos procesos se caracterizan, en primer lugar, por proporciones similares de recursos descentralizados a los sub-niveles (alrededor del 90% de los recursos totales en educación) y la preeminencia (o totalidad, en el caso argentino) de traspasos bajo la forma de transferencias generales. En segundo lugar, por las proporciones de recursos generados por los niveles proveedores que representan, generalmente, más del 40% de los recursos totales disponibles para educación (excepto en el caso de los municipios brasileños, para los cuales las proporciones de recursos propios deben representar alrededor del 15/20% de los recursos totales).⁵² Estas características confieren más autonomía financiera a los niveles proveedores que en los casos previos, con distintos grados dependiendo de las directivas de utilización existentes. La Argentina es el país que tiene, probablemente, mayor libertad de decisión en cuanto las provincias no están sujetas a ninguna directiva de utilización sobre recursos propios y co-participados; el caso

contrario corresponde a los Estados y municipios brasileños. En tercer lugar, estos modelos se caracterizan por tener un grado de autonomía prácticamente total en la política laboral y muy elevada en lo pedagógico/curricular (existe amplia autonomía para la formulación e implementación de los planes de educación). Con respecto a los mecanismos de participación, ambos procesos no han sido participativos, o, por lo menos, las instancias existentes de participación no funcionan de manera efectiva. En Brasil, sin embargo, el proceso de desconcentración escolar ha fomentado la participación al interior de las escuelas.

- Procesos de **devolución híbrida participativa**, como la descentralización escolar en Nicaragua. Este proceso, por el monto de recursos propios generados por las escuelas mismas (que representaban entre el 40 y el 60% del financiamiento total en 1996) y el grado importante de autonomía en la gestión del personal (nombramiento directores, contratación/despidos personal, incentivos salariales) y en lo pedagógico/curricular, puede definirse como un proceso de devolución híbrida. Puede, además, ser caracterizado como participativo por la importancia creciente de los consejos directivos en la administración de los centros escolares.

3. Identificación de algunos factores determinantes con base en los casos de la Argentina, el Brasil y Chile

Analizando los distintos resultados y tendencias de eficiencia, calidad y equidad, solo en la Argentina, el Brasil y Chile es posible detectar alguna evidencia menos ambigua de impacto, por ser estas experiencias más antiguas que las otras. Sucesivamente, se destacarán las principales tendencias que se han notado en estos tres países, efectuando un análisis comparativo y presentando información más detallada por país en recuadros individuales (recuadros 1- 3). En una segunda etapa, se tratará de hacer una sistematización de los principales factores exógenos, relacionados con las condiciones estructurales de partida y factores de coyuntura, y los endógenos, que incluyen las estrategias adoptadas de reforma, que pueden haber determinado estas tendencias. Finalmente, en la próxima sección, se tratará de utilizar algunos de los resultados encontrados para evaluar las tendencias iniciales de las reformas más recientes. En la parte final de esta misma sección se presenta un cuadro comparativo (cuadro 22) que sintetiza los principales indicadores de eficiencia, equidad y calidad para los siete países analizados.

a) Resultados

i. Eficiencia social

En los tres países hay muy **escasa evidencia sobre eficiencia social** (ver recuadros 1-3). Por la poca participación de la comunidad local en los distintos aspectos de la provisión del servicio, se puede concluir que la eficiencia social del servicio no debe haber mejorado mucho. El movimiento hacia una mayor autonomía escolar que se está desarrollando en el Brasil desde la mitad de los ochenta ha sido asociado con una mayor eficiencia social,

demostrando que docentes y padres se sienten más involucrados y motivados cuando la descentralización involucra a la unidad productiva.

ii. Eficiencia técnica

La eficiencia técnica medida por indicadores de costo-cobertura⁵³ ha tenido una **evolución ambigua**: en Argentina y en Brasil las mejoras en los resultados de cobertura han sido acompañadas por aumentos en el gasto real en educación primaria; en Chile, la caída del gasto real en educación básica ha sido acompañada por una pérdida de matrícula equivalente a esta caída en el sector público (recuadros 1-3).

RECUADRO I: ARGENTINA

Indicadores de resultados:

Eficiencia social

Falta evidencia.

Eficiencia técnica y calidad educativa

La tasa neta de escolarización primaria aumentó en promedio de 6 puntos (pasando del 90 al 96%) entre 1980 y 1991. Sin embargo, entre los sub-períodos (1970-1977) y (1978-1985), el gasto en educación aumentó del 85% en términos reales, así que la eficiencia técnica de la provisión evolucionó de manera ambigua. Algunas provincias, sin embargo, han registrado una mejora en los indicadores de costo-cobertura sin perjuicio a la calidad de la provisión (ver Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo, 1996).

La ausencia de evaluaciones de rendimiento efectuadas antes de 1993 hace difícil estimar como evolucionó la calidad educativa.

Equidad (indicadores intermedios y de resultados)

Se nota una reducción en la dispersión de la inasistencia entre provincias (cuadro 22). Sin embargo, aumentó la dispersión de los niveles de sueldo de docente de primaria a favor de las provincias más desarrolladas (cuadro 22). Esta evolución, conjuntamente con los ajustes a los planteles docente efectuados por las provincias, genera una distribución tendencialmente regresiva del gasto por alumno en educación primaria (cuadro 22 y gráfico 3) y puede haber generado un aumento de la dispersión de la calidad educativa entre áreas.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Ver cuadro 12

Los recursos descentralizados (o sea ejecutados por las provincias con recursos propios y co-participados) representan el 92% de los recursos totales para la educación primaria en el período 1978-1985. Las transferencias se hacen en la forma de transferencias generales, sin ninguna directiva de gasto.

Coordinación y Participación

Falta de reforma del Ministerio de Educación que se traduce en una falta de coordinación. Hay un vacío en la planificación y diseño general del sistema.

Falta de participación de la comunidad de usuarios.

Mobilización de recursos

El gasto total en educación primaria se quedó estable con respecto al PIB entre el (1970 - 1977) y (1978 - 1985), esto principalmente por el esfuerzo de movilización y, sobre todo, re-asignación a favor de la educación de las provincias que compensó el relativo estancamiento de las transferencias. Con respecto a la reasignación, el gasto en educación primaria pasó a representar el 14%, en el período (1978-1988), de los presupuestos provinciales con respecto al 11% del período (1975-1977).

Por la tendencia decreciente del gasto durante los ochenta, combinada con un aumento en el plantel docente de primaria, se asistió a recortes en el sueldo promedio que pueden haber tenido un impacto negativo sobre la calidad de la educación impartida.

Otros indicadores intermedios

La relación docentes/estudiantes en el nivel primario aumentó en un 19% durante el período 1980-1988

RECUADRO 2: EL BRASIL

Indicadores de resultados:

Eficiencia social

En general, en todos los municipios incluidos en la muestra del estudio de Draibe, aumentó la satisfacción de padres y directores acerca de los servicios educativos. Esta actitud se nota, sin embargo, más relacionada con el grado creciente de autonomía escolar, que con el grado de autonomía municipal que no parece haber cambiado mucho desde los ochenta en los municipios analizados. Esta satisfacción se nota efectivamente bastante elevada en las experiencias de autonomía escolar como las del Distrito Federal (IPEA, 1994) y del Estado de Minas Gerais (Guedes/Lobo/Walker/Amaral, 1997).

Eficiencia técnica

Entre el 1982 y el 1995, la tasa neta de escolarización primaria aumentó del 23%. Sin embargo, el gasto real p/c en educación primaria aumentó del 23% entre los sub-períodos (1980- 1982) y (1983 - 1990), así que es ambigua la evolución de la eficiencia de la provisión. En algunos Estados la evolución de los indicadores de costo-impacto ha sido positiva (ver Fundap (1995), IPEA (1994)). Es, por ejemplo, el caso del Estado de Minas Gerais - cuadro 22).

Calidad educativa

Falta evidencia directa. Existe alguna evidencia positiva en el caso del Estado de Minas Gerais (cuadro 22).

Equidad (indicadores intermedios y de resultados)

Desde los años ochenta, la tasa de escolarización ha tenido una tendencia convergente entre las regiones (cuadro 22). Esto puede haberse debido a programas compensatorios, sobre todo en el Nordeste, pero, se combina, también, a un aumento en la dispersión de los niveles de sueldo que puede haber generado un aumento de la dispersión en la calidad educativa. Como comprobado por el aumento de la dispersión en la proporción de docentes con primaria incompleta entre regiones (cuadro 22). La evolución de la dispersión de los niveles de sueldo, combinada con los ajustes en los planteles docente, genera una distribución regresiva del gasto por alumno en educación primaria en 1990 (gráfico 5 y cuadro 22).

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Ver cuadro 14

Aproximadamente el 90% de los recursos para la educación primaria se encuentra descentralizado.

Desde el 1988, los recursos tributarios municipales aumentaron, tendencialmente, su participación en los recursos totales, a pesar de que sigue muy diferente la dependencia de cada municipio de las transferencias federales y estatales. En general, en la muestra de municipios seleccionada en el estudio de Draibe, los municipios con mayor grado de descentralización tienen mayor autonomía en las áreas administrativas y programáticas.

RECUADRO 2. (Conclusión)

Participación

Se crearon nuevos canales de participación, pero más bien en el nivel escolar (Asociaciones de Padres y Maestros, Consejos Escolares) que municipal (donde el grado de participación de la comunidad local es todavía carente). Según Namo de Mello (1987), la municipalización en el Brasil no es garantía de mayor control, en cuanto los alcaldes, no necesariamente, tienen respaldo popular.

En general, según los resultados obtenidos a partir de una muestra de escuelas de distintas regiones (ver IPEA, 1994), los profesores parecen más activos que las familias en buscar una mayor participación en la gestión. Se puede destacar que la experiencia de gestión participativa aplicada en 46 establecimientos públicos del Distrito Federal en 1992, a juicio de los mismos establecimientos, contribuyó a aumentar la calidad y democratización de la gestión escolar (IPEA, 1994). Evidencia similar existe en Minas Gerais (Cuadro 22) y en otros Estados (IPEA, 94 y 95).

Capacitación

Persiste la falta de una adecuada capacitación en los municipios para las tareas que deben realizar. Esto, a pesar de los varios programas existentes, como, por ejemplo, el proyecto de Coordinación y Asistencia técnica para la Enseñanza municipal (PROMUNICIPPIO), vigente desde 1995, que establecía mecanismos de coordinación, asistencia técnica permanente y de cooperación financiera entre los Estados federales y los municipios, atendiendo, al mismo tiempo, a las necesidades de mejoramiento de la infraestructura de las redes municipales.

Movilización de recursos

El gasto en educación del gobierno federal siguió creciendo de 1980 a 1988 y después empezó a descender, probablemente por el mayor espacio dado a Estados y municipios.

Es evidente un mayor esfuerzo de recaudación de los municipios de 1980 a 1991, debido al aumento de los impuestos de dominio municipal (la recaudación municipal relacionada con educación pasó del 0.6% del PIB en 1984 a más de 1% en 1995).

En la muestra de municipios analizada en el estudio de Draibe, se encontró una tendencia al aumento de los gastos en educación y cultura en el presupuesto total, independientemente del grado de autonomía financiera.

Otros indicadores intermedios

En general, la descentralización de la educación no ha sido acompañada por reformas de modernización del sistema educativo y de creación de nuevas capacidades administrativas. En particular, en todas las comunas analizadas en la muestra de Draibe aparece con claridad el problema de la capacidad de gestión de los directores de escuela.

Faltan sistemas de seguimiento y supervisión apropiados.

Es notorio un aumento en el número de docentes con formación generalizado a casi todas las regiones del país entre el principio de los años ochenta y la mitad de los noventa, que podría, en parte, relacionarse con descentralización municipal y escolar.

RECUADRO 3: CHILE

Indicadores de resultados:

Eficiencia social

Falta evidencia directa de encuestas.

Eficiencia técnica

Las reformas de principios de los ochenta en Chile incentivaron también la privatización de la educación entregando los mismos subsidios públicos a las escuelas privadas y municipales. La existencia de estos dos tipos de escuelas permite medir el grado de eficiencia de las escuelas municipales. Frente a una caída del gasto p/c en educación básica del 26% entre el 1981 y el 1990, la matrícula del sector municipal se redujo del 23% durante el mismo período mientras la matrícula del sector privado subvencionado aumentó del 73%. Además, las escuelas privadas subvencionadas, controlando por el sesgo socio-económico, obtienen mejores resultados en el examen anual SIMCE básico (prueba de rendimiento que existe desde el 1988, en Chile) que las escuelas municipales. Estos datos ilustran las diferencias en la capacidad de gestión entre los dos sectores.

En cuanto al análisis temporal, el gasto por alumno bajó entre 1981 y 1990 pero también parece haber empeorado la calidad de la educación pública entre 1984 y 1988, comparando el examen de evaluación PER (que existía antes del SIMCE y que no es estrictamente comparable) con el examen SIMCE.

Calidad educativa

Según la prueba nacional SIMCE, las escuelas municipales aparecen tener peor rendimiento académico que las privadas subvencionadas, esto también controlando por el nivel socio-económico de las escuelas. Además, entre 1981 y 1993 aumentó la matrícula privada y bajó la municipal, indicando una preferencia de los padres hacia el primer tipo de escuelas.

Equidad

Falta evidencia directa sobre la evolución de la distribución de la calidad educativa.

Hay disparidades de rendimiento académico entre escuelas municipales así como entre las municipales, privadas y privadas subvencionadas. Las diferencias entre las privadas/privadas subvencionadas y las municipales tienen consecuencias sobre la distribución inter-personal del ingreso en cuanto el nivel socio-económico de los estudiantes que atienden las escuelas municipales es inferior al nivel de los que atienden las otras escuelas, medido por los años de educación de la madre, el ingreso, y otros indicadores.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Ver cuadro 15

En 1991, los recursos descentralizados representaban el 63% de los recursos totales en educación primaria y secundaria. Los municipios, sin embargo, tienen poca autonomía. Solamente el 10% de los gastos totales en educación primaria y secundaria se financia con recursos propios municipales y los otros recursos descentralizados son vinculados específicamente a educación.

Hay muy poca autonomía en el nivel escolar, como comprobado también por una encuesta realizada en 1997³⁴ que muestra que el director de la escuela no tiene prácticamente ninguna o poca influencia en lo administrativo (personal, presupuesto). En lo programático, las medidas de descentralización curricular, adoptadas en el 1996, deberían fomentar una mayor autonomía.

Participación

Desde 1992 los alcaldes son electos democráticamente. Sin embargo, hay poca tradición de participación comunal.

Los Centros de Padres, existentes a nivel escolar, parecen ser más activos desde el principio de los noventa: tienen atribuciones de colaboración material y financiera y de diálogo con los docentes.

Recuadro 3. (Conclusión)

Capacitación

Hay todavía faltas importantes de capacitación en la gestión municipal.⁵⁵

Son valiosos los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) impulsados por el programa MECE para mejorar la calidad de la educación entregada. Los Proyectos se dirigen, por el momento, solamente a las escuelas.

Movilización de recursos

El subsidio educativo bajó mucho de 1982 a 1991, y después se recuperó. En un momento de crisis macroeconómica, el gobierno no pudo mantener constante su esfuerzo en educación. Esto, combinado con un traspaso de responsabilidades a municipios que no tenían bastante capacidad de recaudo para enfrentarlas determinó una caída importante del monto total de recursos destinados a educación. A partir de 1991, el gasto público del gobierno para la educación se recuperó y se acompañó por un aporte creciente de recursos efectuado por los municipios. Esto ha permitido recuperar el monto per cápita de gasto del período 1981 - 1982.

Otros indicadores intermedios

Entre 1980 y 1993 la razón alumnos/profesores siguió reduciéndose por falta de control de los municipios sobre los despidos de los profesores. En un momento de crisis financiera y de reducción de matrícula en el sector público, esta evolución es sinónimo de ineficiencia administrativa. Por lo menos, los empleados del MED pasaron de 18,522 a 8,305 entre 1981 y 1989. La caída del sueldo promedio durante los ochenta puede haber tenido repercusiones negativas sobre la calidad.

En el 1987, el gasto en inversión con respecto al gasto total en educación primaria y secundaria representaba, en los balances municipales, el 1.2%, y la razón gasto corriente/inversión era de 79. Un aspecto que crea preocupación es que, en 1990, el gasto en inversión no representaba más que el 0.8% del gasto total (y la razón gasto corriente/inversión había aumentado a 124). Es probable, además, que la evolución de estos últimos años no haya sido positiva por la poca autonomía de asignación de los municipios.

Existen, sin embargo, algunos aspectos positivos del caso chileno que hay que rescatar. En primer lugar, es positiva la existencia de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación. En segundo lugar, se destaca la eficiencia de los sistemas de control y fiscalización.

Indicadores intermedios de equidad:

Composición del gasto

El peso relativo de la educación básica en la educación total entre 1980 y 1994 ha tendido al aumento: el sector ha sido relativamente protegido.

Distribución del gasto

El hecho que haya una clara correlación entre los aportes municipales y la capacidad fiscal del municipio (Winkler, 1993) es la base de una probable inequidad inter-municipal. Además, hay que destacar que el subsidio escolar no discrimina por nivel socio-económico del estudiante o de la municipalidad. A pesar de esto, los efectos sobre la distribución del gasto son bastante limitados, presentándose desigualdad en el gasto por estudiante en educación (calculado como suma de los aportes municipales y de la subvención escolar central) sólo para un conjunto reducido de comunas de altos ingresos (Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo, 1996). Si se incluyen, además, en el gasto los distintos programas compensatorios implementados a partir de principios de los noventa por el Ministerio de Educación, se obtiene una distribución con dispersión elevada (desviación estándar de 46 en 1994), pero levemente progresiva del gasto (gráfico 6 y cuadro 22).

Sin embargo, una estimación de la correlación entre los resultados del SIMCE y el gasto per cápita en educación, efectuada sobre 204 municipios demuestra como, en el caso chileno, el gasto en su conjunto no aparece significativo en la explicación de los resultados de calidad (cuadro 22). La correlación positiva entre gasto y pobreza puede estar ofuscando un poco la importancia de esta variable. De todas maneras, una causa importante de la variabilidad de la calidad educativa entre las áreas, por el lado de la oferta de servicios, involucra, muy probablemente, a las diferencias de gestión del servicio.⁵⁶

Es en Chile donde existen las señales más claras que la gestión de los servicios no mejoró, o si mejoró, mejoró muy poco, después de la descentralización. En efecto, la pérdida de matrícula del sector municipal a favor del sector privado subvencionado frente a una caída, equivalente para los dos sectores, del gasto real, ilustra ya por sí mismo la escasa capacidad de gestión de las escuelas públicas a pesar de la municipalización. Esta deficiencia es ilustrada también por la diferencia de rendimiento entre los dos sectores: las escuelas privadas subvencionadas muestran rendimientos mejores que las municipales, a paridad de gasto, inclusive tomando en cuenta el sesgo socio-económico.

En Argentina y en Brasil, la falta de marco regulador y de estándares educativos federales explica la heterogeneidad de resultados entre los Estados y provincias de estos países (y, entonces, también la falta de un resultado positivo unitario), que quedan totalmente libres de implementar sus propias políticas educativas. Por eso, sería, de hecho, necesario analizar como se dieron los procesos descentralizadores en cada uno de estos niveles sub-nacionales. Existe alguna evidencia, por ejemplo, que en el Estado de Minas Gerais en Brasil, donde la descentralización directa de responsabilidades en la provisión del servicio educativo a las escuelas fue particularmente profunda,⁵⁷ los indicadores de costo-calidad de la provisión mejoraron (cuadro 22). Sin embargo, otras experiencias de descentralización a nivel escolar han sido menos exitosas⁵⁸ y así ha sido el caso de muchos episodios de municipalización⁵⁹ que han enfrentado problemas de escasez de recursos humanos calificados y de recursos financieros.

iii. Calidad educativa

La falta de exámenes de rendimiento que permitan comparar la situación al principio de los períodos bajo análisis con la situación actual hacen difícil evaluar la evolución de la calidad de la educación. Una evaluación tentativa se puede hacer observando la evolución de indicadores intermedios que, supuestamente, tienen un impacto sobre el rendimiento educativo. En general, de la amplia literatura empírica sobre el tema,⁶⁰ se destaca la relevancia de la calidad de los docentes, de la disponibilidad de material didáctico y del estado físico de los establecimientos en los resultados de rendimiento. Casi ausente de la literatura es el impacto de factores asociados a la gestión del establecimiento (autonomía de gestión, participación en la gestión, capacitación de gestión, etc), factores que, en base a cuanto se ha dicho acerca de los canales a través de los cuales la descentralización actúa sobre eficiencia y calidad (parte II), deberían tener un impacto relevante sobre los resultados.⁶¹ Existen ventajas teóricas asociadas a una desconcentración de funciones a las escuelas en términos de grado de *accountability* de directores y docentes (los responsables últimos de la entrega del servicio educativo) frente a la comunidad de padres y alumnos y en términos de flexibilidad de los procesos educativos.

¿Cómo afectó la reforma de descentralización educativa estos indicadores intermedios en los tres países aquí analizados? Adoptando como proxy para la calidad docente el nivel de sueldo⁶² (cuando no hay otra información disponible) y para el estado de los establecimientos el gasto en inversión, y utilizando la información disponible sobre autonomía, participación y capacitación, se pueden hacer las siguientes observaciones. En la Argentina y en Chile, la reducción de los sueldos docentes, en el cuadro del ajuste

macroeconómico que caracterizó estos países en los ochenta, posiblemente esté reflejando una menor calificación y una pérdida de motivación del personal docente con repercusiones negativas sobre la calidad educativa (recuadros 1 y 3). En Chile, la reducción en los sueldos no se relaciona, como en la Argentina, con decisiones locales de política salarial (autónoma después de la reforma), faltando, en este sentido, el nexo con la reforma. Sin embargo, la descentralización (aunque nunca fue aplicada plenamente) de la gestión del personal, en un cuadro económico tan difícil, ha contribuido a reducir ulteriormente la motivación del gremio. En los dos países, esta evolución, combinada con la falta de autonomía local y escolar, no es buena señal para la evolución de la calidad educativa. De hecho, las diferencias de rendimiento (indicador directo de calidad, éste) entre las escuelas privadas subvencionadas y las escuelas municipales en Chile se explican, en parte, por la mayor autonomía de gestión de las primeras con respecto a las segundas.

La falta de autonomía de las escuelas públicas ha tenido repercusiones negativas sobre la calidad también en el Brasil, donde, solamente a partir de mitad/finales de los ochenta, ha comenzado un proceso de descentralización a este nivel. El ejemplo de Minas Gerais comprueba, a través de la mejora en indicadores intermedios (infraestructura, grado de *accountability* de docentes y directores) y de resultados (pruebas de rendimiento), las potencialidades de un mayor autonomía de gestión a nivel escolar para el alcance de una mayor calidad educativa. Autonomía que, sí, necesita combinarse con un nivel adecuado de capacitación (bajo en Brasil) para producir los resultados esperados.

iv. Equidad espacial (o inter-localidad)

Con respecto a este concepto de equidad,⁶³ hay evidencia de que la dispersión de la escolarización entre áreas en la Argentina y el Brasil se redujo durante los ochenta. Esto se dio por el conjunto de esfuerzos en esta dirección de provincias y Estados. Sin embargo, la inequidad en la distribución de los recursos entre áreas, en el cuadro de los modelos de devolución híbrida de los dos países, ha llevado a un aumento en la dispersión de indicadores intermedios de calidad educativa (sueldos, formación docente) (Recuadros 1-3 y cuadro 22). En este sentido, es probable que uno de los efectos de la descentralización haya sido **aumentar la dispersión de la calidad educativa entre áreas**. En el Brasil, la entrega de mayor autonomía a las escuelas estatales con respecto a las escuelas municipales, a partir de mitad de los ochenta, es otro canal a través del cual la distribución inter-área de la calidad educativa puede haberse vuelto más regresiva en cuanto son los Estados del Norte y Noreste, los más pobres, que son los más municipalizados.

En Chile, la ausencia de correlación entre gasto y rendimiento, encontrada haciendo un análisis *cross-section* sobre más de 200 municipalidades del país,⁶⁴ no permite asociar la progresividad detectada en la distribución del gasto entre áreas con un patrón determinado en la distribución del rendimiento. La ampliación del *gap* de rendimiento entre las escuelas municipales y las otras escuelas que persistió hasta el principio de los noventa puede, sin embargo, haber tenido un impacto negativo sobre la distribución territorial de la calidad educativa por la mayor concentración relativa de escuelas municipales en las áreas más pobres. La distribución debería haber sido también afectada por la marcada desigualdad en la capacidad de gestión entre los municipios.

b) *Determinantes exógenos de los resultados*

Analizando comparativamente las tres experiencias, sobresale lo siguiente:

- La importancia de la **situación política** imperante al momento de la reforma. En la Argentina y Chile la presencia de dictaduras fuertes hizo más fácil la fase de implementación de la reforma en cuanto no era necesario crear consenso acerca de ésta. Esto explica porque en los dos países las reformas se hicieron rápidamente. Un poco diferente fue el caso del Brasil donde la dictadura siguió dejando bastante libertad a cada Estado en la toma de decisiones. En este sentido, las reformas educativas, en ausencia de una política federal unitaria, quedaron a discrecionalidad de cada Estado, efectuándose solamente en una parte de éstos y con modalidades y en períodos distintos. A partir de la mitad de los ochenta, con la vuelta de la democracia en el Brasil, las reformas aumentaron pero se hicieron, en general, con gradualidad, por la necesidad de crear un consenso entre todos los actores involucrados.⁶⁵ Ahora, la rapidez tiene de positivo que hace la reforma más creíble. Sin embargo, si es el resultado de una imposición tiene un impacto negativo sobre el grado de compromiso de las autoridades intermedias y/o locales y el grado de participación de la comunidad, con consecuencias negativas sobre la eficiencia/calidad y sobre la irreversibilidad del proceso cuando vuelve la democracia.

El primer aspecto queda ilustrado por la comparación del rendimiento académico entre escuelas. En Chile, solamente a partir de 1992, justo después de la elección democrática de los alcaldes, la distancia entre el 10% de las escuelas con mejores resultados (que incorpora principalmente escuelas no municipales) y el 10% de las escuelas con peores resultados (que incorpora principalmente escuelas municipales) está empezando a reducirse (la diferencia en el examen SIMCE pasó de 39 puntos en 1992 a 36 en 1994). El segundo aspecto se puede ilustrar con la estipulación del Estatuto Docente, en 1991, que marcó una reversión parcial en el proceso de descentralización, y con las presiones que siguen existiendo, en el mismo país, aunque no sean muy fuertes, para la re-centralización. En la etapa actual, las dificultades que existen para avanzar hacia una profundización de la municipalización pueden explicarse con la ayuda de un modelo principal/agente con dos principales y un agente. Prácticamente, la diferencia entre los objetivos del gobierno central (principal n.1) (metas nacionales de cobertura y calidad educativa, control del déficit público, limitación de la burocracia y control de la corrupción, etc), del gremio docente (principal n.2) (carrera institucionalizada, garantías de empleo, niveles de sueldo adecuados) y de los municipios (el agente) (metas de desarrollo local, búsqueda de la re-elección, etc), además en un contexto de falta de participación de la comunidad local (que podría, actuando como tercer principal, controlar y evaluar de cerca la gestión educativa local impulsando al gobierno a entregar mayor autonomía a los municipios), está llevando a una situación de relativo estancamiento, que sería necesario quebrar de alguna manera. La razón principal por la cual las presiones han sido menos fuertes en la Argentina es que su sindicato docente ha sido tradicionalmente fragmentado y, entonces, con poco poder de negociación. De no ser así, presiones similares probablemente habrían ocurrido. Así, la creación de un consenso previo parece ser de todos modos un elemento muy importante.

- La **tradición descentralizadora** previa en los países (en general y en el sector de la educación - cuadros 4 y 9), por su relación con la existencia de una cultura más o menos centralista en la toma de decisiones, ha influido, muy probablemente, en el alcance de las responsabilidades traspasadas: amplias en la Argentina y en el Brasil, y limitadas en Chile. Sin embargo, no parece ser sinónimo de capacitación institucional adecuada a la asunción de las nuevas responsabilidades. Considerando, en particular, el caso brasileño, donde la poca preparación efectiva de los municipios creó serios problemas de ineficiencia, se desprende que un proceso previo o simultáneo de fortalecimiento institucional es, de todos modos, necesario. Tampoco la tradición descentralizadora parece ser sinónimo de participación adecuada de la comunidad local, en el sentido que, no necesariamente, los niveles intermedios y/o locales tradicionalmente involucrados en la descentralización de gastos y recursos corresponden a las áreas geográficas con las cuales los individuos se identifican. De hecho, en la Argentina, por ejemplo, la participación de la comunidad ha sido tradicionalmente baja. En conclusión, este elemento parece más bien tener importancia por su impacto sobre la actitud de los gobiernos centrales y/o federales, menos centralistas en sus decisiones y con experiencia de manejo de transferencias fiscales, que por su influencia sobre los niveles de preparación y motivación de los niveles intermedios y/o locales.

- La importancia del **cuadro macroeconómico** imperante durante la implementación de la reforma, con respecto, en particular, a la evolución de la tasa de crecimiento de la economía y del déficit fiscal del gobierno (cuadro 5). El análisis del caso chileno permite destacar la importancia del apoyo financiero del gobierno en la implementación de una reforma de descentralización en casos de escasa capacidad de recaudación local. Empezada en un momento de crecimiento de la economía con una situación de superávit fiscal, la reforma chocó, sucesivamente, contra la crisis de 1982 que la detuvo parcialmente y, sobre todo, llevó a una drástica caída de las transferencias del gobierno central hacia los municipios, que, en un cuadro de escasa autonomía municipal y escolar, contribuyó a la reducción de la calidad de las escuelas traspasadas (ilustrado por la pérdida de matrícula respecto al sector privado y privado subvencionado). En el caso argentino, por lo menos, la reducción de los aportes federales, generada por la crisis económica de los ochenta y la voluntad de estabilización del déficit fiscal del gobierno, fue aliviada por las mejoras en la capacidad de recaudación de las provincias adoptadas antes de la reforma. En este país, sin embargo, haber empezado la reforma de descentralización en el medio de una crisis fiscal (déficit fiscal del orden del 3% del PIB en 1977) llevó a elecciones extemporáneas a cualquier exigencia educativa, con repercusiones negativas sobre eficiencia, calidad y equidad. Otro canal a través del cual el cuadro macroeconómico influye sobre la trayectoria y resultados de la reforma es su impacto sobre las decisiones de política salarial y la sostenibilidad de los esfuerzos de descentralización de la administración del personal.

- La importancia de la **tradición de participación** de la comunidad en la toma de decisiones. Esta tradición parece relacionarse más estrechamente con el tipo de sistema político del país que con el carácter más o menos descentralizado de su gestión. En los tres países analizados las reformas se dieron en un ambiente de regímenes no democráticos, con sociedades poco participativas y donde las comunidades intermedias y/o locales no tienen

la costumbre de expresar sus preferencias. Este aspecto contribuye a explicar los resultados en general poco satisfactorios de eficiencia.

- La importancia del **nivel de desarrollo** del país, aproximado por los indicadores de PIB per cápita, pobreza, ruralidad y escolarización (cuadros 5, 6 y 10). En un país como el Brasil, con elevados niveles de pobreza y baja escolarización, la descentralización ha tenido que enfrentar problemas de falta de recursos financieros y humanos en los niveles intermedios y locales particularmente severos que no han sido sistemáticamente enfrentados creando problemas graves de gestión de los servicios traspasados. En Chile y en la Argentina, las mejores condiciones socio-económicas han sido, supuestamente, más propicias a la implementación de una reforma de descentralización. Esto no significa, sin embargo, que los niveles receptores de los servicios estén necesariamente listos para asumir sus nuevas responsabilidades, o sea que el nivel de capacitación intermedio y/o local sea adecuado. En el caso chileno, por ejemplo, una investigación emprendida sobre 50 municipios⁶⁶ indica que los años promedio de experiencia profesional en el sector educativo de los funcionarios con tareas directivas son aproximadamente 20, confortando la hipótesis que el grado de profesionalización es relativamente elevado en el país también en los niveles sub-nacionales. Sin embargo, siempre según la misma encuesta, al juzgar por la calidad deficiente de muchos Planes Anuales de Educación Municipal (el principal instrumento de gestión del municipio), muchos de estos funcionarios necesitarían una capacitación *ad-hoc* más adecuada a las exigencias de gestión.

- La importancia del **tamaño de los niveles territoriales** involucrados en el proceso de descentralización por su impacto sobre los resultados de eficiencia, social y técnica, y calidad (cuadro 7 y gráficos 1-2). En Brasil, los problemas enfrentados en la municipalización de la educación pueden haberse en parte relacionado con la mayor concentración de este proceso en los Estados del Norte y Nordeste, más pobres y de menor tamaño que el promedio nacional. Uno se podría preguntar si una municipalización es necesaria en Estados de menos de tres millones de habitantes (que representan la mayoría de los Estados de estas regiones). Por supuesto, sería necesario tener datos sobre la distribución de la población en el territorio para contestar a esta pregunta. En casos con población relativamente reducida y concentrada, el ahorro de gastos administrativos y la maximización de las capacidades de gestión podría sugerir no descentralizar la provisión más allá que el nivel intermedio, sobre todo si se descentralizan algunas funciones a nivel escolar. Otra opción habría podido ser la de incentivar agrupaciones de municipios. Opción que podría, por ejemplo, haber sido válida en el caso chileno donde el número relativamente importante de comunas con más de 30,000 habitantes (con respecto a los otros países) habría, probablemente, hecho posible diseñar una estrategia de este tipo, evitando los problemas de gestión enfrentados por las comunas más chicas.

- La importancia del **nivel inicial de heterogeneidad territorial** en los resultados de equidad (cuadro 7 y gráficos 1-2). Comparando el Brasil y la Argentina, se nota cómo, a pesar de la evolución más favorable del gasto educativo en el primer país, por el mayor grado de inequidad territorial que lo caracteriza, medido por población e ingreso/pobreza, la distribución de los gastos es más regresiva, con repercusiones sobre la distribución de la calidad educativa. Los resultados más positivos de Chile sobre la distribución del gasto, en

un cuadro de marcada disparidad territorial, se explican, entre otras razones, por la escasa profundidad de la reforma.

c) *Determinantes endógenos*

Entre los factores endógenos, se destacan la importancia de las motivaciones iniciales de la reforma, de la secuencia de implementación, del diseño de las transferencias, del alcance de las responsabilidades traspasadas y grado de autonomía en la toma de decisiones, de los niveles responsables de la provisión, del marco regulatorio, de los mecanismos adoptados para incentivar la participación y de la existencia y formulación de programas complementarios.

i. **Motivaciones iniciales**

Como se ve en el caso argentino y en algunos ejemplos de reforma brasileña, las motivaciones iniciales, impropias como motivaciones de tipo fiscal, llevan al diseño e implementación de modelos que no responden a las necesidades de los sectores educativos. Las devoluciones efectuadas en estos casos no han tomado en cuenta los objetivos nacionales y/o sub-nacionales de eficiencia, calidad y equidad. La descentralización de la educación secundaria argentina, a partir del 1992, adolece de las mismas limitaciones que la provincialización previa en cuanto a las motivaciones iniciales del proceso (siempre de tipo preeminentemente fiscal). Sin embargo, contrariamente a la etapa previa de descentralización, en un cuadro político y fiscal diferente, el nivel central tomó en cuenta, esta vez, los costos del traspaso para las provincias, y esto se tradujo en un aumento de las cuotas de co-participación primaria y en la asunción, por parte del Estado, de los gastos extra de homologación salarial.

ii. **Secuencia de las reformas**

- Por áreas

La Argentina y Chile involucraron, en un plazo muy corto, la totalidad o la casi totalidad de los niveles territoriales receptores en el proceso, mientras, como ya se mencionó, en el Brasil el proceso se ha diferenciado por área. Es difícil evaluar si estas secuencias fueron las más adecuadas para estos países. El tamaño y nivel de desarrollo de los niveles territoriales sub-nacionales, así como el grado inicial de heterogeneidad territorial son factores que deben influir en esta decisión. Estos factores no parecen haber sido tomados en cuenta -con las consecuencias ya conocidas- en el Brasil, donde el proceso de municipalización por Estado (por lo menos antes de la mitad de los ochenta) parece haberse desarrollado más bien por motivaciones de tipo político y fiscal que según consideraciones de tamaño y fortaleza municipal.

- Por niveles receptores

En los tres países, llama la atención el hecho que la descentralización no ha involucrado desde el principio a las escuelas, sino que, contrariamente, las ha reservado para la etapa

final. Esto explica, en parte, los resultados generalmente no muy positivos de eficiencia, calidad y democratización, en cuanto la escuela es el actor fundamental del proceso educativo y dejarla afuera limita las potencialidades de participación y las ganancias en la eficiencia y calidad de la provisión del servicio educativo.

- Por competencia traspasada

Si se decide adoptar esta secuencia para permitir que se creen, gradualmente, las condiciones para un traspaso más amplio de competencias, parecería conveniente empezar con lo administrativo, seguido por lo programático y financiero. En este sentido, como ya se ha destacado, el proceso de entrega de autonomía a las escuelas en el Brasil ha sido, por lo general, más adecuado que en Chile, donde, hasta hace poco, se viene empezando a entregar mayor autonomía en lo programático sin que exista prácticamente ningún grado de autonomía en lo administrativo. Esta secuencia hace, de hecho, muy difícil aplicar cambios sustantivos por la falta de flexibilidad de gestión.

iii. Diseño de las transferencias

El diseño de las transferencias, como ilustrado en la sección II del trabajo, es un aspecto crucial de la reforma por su impacto sobre los resultados de equidad y de eficiencia. En el contexto de una reforma de descentralización, la permanencia de un monto de financiamiento central consistente y asignado entre los niveles sub-nacionales según criterios socio-económicos, es una garantía para la preservación de la equidad territorial, potencialmente a riesgo con la reforma. Por otro lado, una transferencia mínima es necesaria para evitar problemas de sub-producción de los servicios debidos a las externalidades positivas de la educación. Finalmente, en un cuadro de escasa capacitación y participación de los principales actores involucrados en el proceso educativo, las transferencias financieras del nivel central pueden tener un papel importante en estimular elecciones técnicamente, fiscalmente y socialmente eficientes. Tomando en cuenta estos aspectos y considerando las peculiaridades de agentes (los nuevos niveles proveedores) y principal (el nivel central),⁶⁷ el nivel central debería garantizar un nivel mínimo de financiamiento a todos los niveles sub-nacionales, proporcional a las condiciones socio-económicas de partida y a los costos de producción local (ajuste por equidad), complementado con un financiamiento adicional vinculado a **criterios de eficiencia técnica, fiscal y social** (asistencia alumnos, rendimiento exámenes, monto de los aportes locales, asignación a rubros específicos). Para minimizar los problemas de "**selección adversa**" y "**riesgo moral**" que se plantean en situaciones de información asimétrica y objetivos diferentes entre agentes y el principal (ver parte II), es necesario, sin embargo, que el nivel central implemente un sistema eficiente de **supervisión** (para chequear el esfuerzo de los agentes en alcanzar las metas de producción y facilitar las asignaciones según eficiencia) e incentive la recolección y transmisión a los niveles superiores de **información** sobre la situación socio-económica de las áreas cubiertas por los nuevos niveles proveedores (para facilitar las asignaciones según equidad). De no ser así, las intervenciones del nivel central, o sea el supuesto remedio, podrían ser tan, o más, dañinas que la enfermedad.

Al chequear la naturaleza y los criterios de asignación de las transferencias en la Argentina y el Brasil (destacados, junto con los de los otros países, en el cuadro 21), llama la atención, en primer lugar, la poca relevancia de las transferencias específicas en la educación (inclusive ausentes en la Argentina). La ausencia de transferencias con destinación específica al sector educación en Argentina no permite responder adecuadamente a las exigencias del sector y priva el nivel central de un instrumento importante para guiar los esfuerzos de las provincias hacia objetivos de eficiencia en la provisión del servicio.

En segundo lugar, en la Argentina, hasta ahora, y en el Brasil, hasta el 1995, se destaca la ausencia de criterios y/o directivas de asignación que tomen en cuenta de manera efectiva la equidad y la eficiencia técnica. Esto explica las distribuciones regresivas o tendencialmente regresivas del gasto educativo en estos países (gráficos 3 y 5) y es parte de la explicación de los resultados poco satisfactorios de eficiencia. A partir de 1995, el Brasil hizo un esfuerzo en este sentido, introduciendo criterios de eficiencia en la asignación de los recursos a las escuelas (asignación por matrícula) y directivas de gasto mínimo con una participación del nivel central que varía según la capacidad fiscal de los Estados. Para que el nuevo esquema de financiamiento brasileño lleve a los resultados esperados, es, sin embargo, necesario que el sistema de supervisión sea adecuado a las nuevas exigencias y que exista información actualizada sobre cobertura y calidad a disposición de autoridades y usuarios. Estos son otros dos problemas enfrentados por los dos países que hacen difícil implementar efectivamente mecanismos más complejos de financiamiento.

En cuanto a Chile, la utilización de recursos específicos para la educación vinculados a aspectos de eficiencia y que toman en cuenta, aunque bastante levemente, aspectos de equidad parece haber funcionado relativamente bien para solucionar los problemas de equidad, pero menos bien con respecto a la eficiencia. Con respecto a la equidad, la subvención escolar por estudiante se distribuye de manera relativamente homogénea por deciles per cápita de ingreso de las comunas con una leve tendencia favorable a las de menores recursos (por la corrección por costo de producción del servicio) y la distribución inicialmente muy desigual del ingreso entre municipios se vuelve mucho más pareja por la acción redistributiva del Fondo Común Municipal. Esto lleva a una distribución del gasto p/c (subvención + gastos financiados con recursos propios) neutral.

Con respecto a la eficiencia, una distribución de recursos vinculada a la elección de los usuarios, como acontece en el caso chileno con la subvención por estudiante, es una solución teóricamente eficiente porque fomenta la competencia entre escuelas. En este sentido, es positivo este mecanismo de financiamiento. Sin embargo, existen problemas en la implementación de este mecanismo en Chile, que no se deben al sistema de supervisión (que es eficiente), pero a tres razones principales que son la falta de autonomía de los municipios que no ha permitido al sector público competir con el sector privado subvencionado, la falta de autonomía de las escuelas (ilustrada también por el hecho que el subsidio viene traspasado a los municipios y no a las escuelas) que no permite flexibilidad de gestión e inhibe la competencia directa entre ellas, y la falta de transparencia del mercado educativo que crea problemas de selección adversa difíciles de resolver (aumentar la información sobre establecimientos escolares a disposición de los usuarios podría ayudar a resolver este problema).⁶⁸

Cuadro 21
TIPOLOGÍA DE TRANSFERENCIAS UTILIZADAS EN LOS SIETE PAÍSES

ARGENTINA	NATURALEZA	CRITERIOS DE ASIGNACIÓN	DIRECTIVAS DE UTILIZACIÓN
	Transferencias generales (co-participación de impuestos)	El 57% de los fondos se destina a las provincias. Sucesivamente, los fondos se reparten de acuerdo con porcentajes establecidos en forma directa por la ley, que no están justificados por ningún criterio explícito. ¹	Ausentes
BOLEIVIA	Generales (co-participación de impuestos) y específicas (transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a educación)	Los fondos co-participados a los municipios se distribuyen según la población. Los fondos co-participados a los departamentos, en un 50% por igual a todos y en un 50% según la población. Los recursos específicos del Tesoro General de la Nación se distribuirán se acuerdo con criterios todavía no explícitos.	Desde finales de 1995, un Decreto fijó que los municipios tienen que destinar por lo menos el 30% de los recursos coparticipados para el sector social si quieren recibir recursos de los Fondos de Desarrollo. De otra parte, una modificación a una ley previa, adoptada en julio de 1996, establece que el 85% de los recursos de co-participación tributaria destinado a los municipios, debe ser asignado a inversión pública. Así mismo, según la misma ley, los municipios no pueden asignar más que el 15% de sus recursos propios a gasto corriente.
BRASIL	Generales (co-participación de impuestos) y específicas (Salarios-Educación)	Los recursos co-participados se distribuyen según criterios negociados y de equidad. El 2/3 de los recursos de Salarios-Educación se asigna por Estado según lo recaudado. 1/3 se utiliza para proyectos conjuntos del nivel federal con los sub-niveles. Los recursos provenientes del Fondo, vigente desde 1995, son distribuidos entre las escuelas estatales y municipales del Estado de acuerdo con el número de alumno matriculados en la primaria.	El 25% de los recursos propios y de co-participación debe dedicarse a la educación primaria. Desde 1995, además, el 60% del total de recursos para educación debe ser canalizado en un Fondo que debe gastar por lo menos el 60% en remuneraciones de docentes de primaria y el gobierno federal estableció una directiva de gasto mínimo (de 300US\$ por alumno por año) a observarse en todos los municipios. ²

Cuadro 21 (Conclusión)

COLOMBIA	NATURALEZA	CRITERIOS DE ASIGNACIÓN	DIRECTIVAS DE UTILIZACIÓN
	<p>Generales: Co-participación de impuestos y Situado Fiscal (distribuido antes territorialmente y después sectorialmente), con directivas de asignación para educación y salud</p> <p>Recursos de co-financiación (provenientes de varios fondos de desarrollo) condicionados a contrapartidas en recursos propios.</p>	<p>El Situado Fiscal se asigna entre departamentos por el 15% en partes iguales y por el 85% según el gasto histórico, población y esfuerzo fiscal. Los recursos co-participados se asignan entre municipios de acuerdo con el gasto histórico y a una fórmula que toma en cuenta indicadores de pobreza relativa local, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.³ Faltan criterios de asignación claros para los recursos co-financiados.</p>	<p>El 75% del Situado Fiscal debe destinarse a educación. El 30% de los recursos co-participados debe destinarse a la prestación de los servicios educativos en las escuelas.</p>
CHILE	<p>Transferencias específicas desde el centro + transferencias cruzadas redistributivas entre municipios (a través del Fondo Común Municipal).</p>	<p>Los recursos específicos se asignan en relación a la tasa de asistencia media de los alumnos registrada en los últimos tres meses en cada municipio.</p>	<p>No hay directivas de utilización.</p>
MEXICO	<p>Generales (co-participación de impuestos) y específicas.</p>	<p>Los recursos co-participados se asignan según una fórmula que toma en cuenta la población y la recaudación histórica. Los recursos específicos se asignan de acuerdo con un irreductible y a prioridades sectoriales.</p>	<p>No hay directivas de utilización.</p>
NICARAGUA	<p>Transferencias específicas libres (a las escuelas) y condicionadas (a los municipios).</p>	<p>Los recursos específicos, que antes se distribuían por profesor, desde el 97 se asignan según una fórmula que toma en cuenta los alumnos atendidos (incorporando criterios de rendimiento: si la tasa de deserción sube al 5% baja el monto traspasado), la cantidad de personal administrativo, los sueldos promedios y otros gastos administrativos. Además, se introdujeron hace poco transferencias específicas condicionadas a los municipios que toman en cuenta criterios de equidad.</p>	<p>No hay directivas de utilización sobre las transferencias. Existe una recomendación de asignación para los recursos propios generados por los centros (60% para incentivos salariales y 40% para inversión y mantenimiento).</p>

Notas: 1. La anterior Ley de coparticipación, vigente hasta 1984, establecía porcentajes determinados de acuerdo con una fórmula que incluía población, nivel de desarrollo relativo y densidad de población. 2. En el caso en que el Fondo no alcance a cubrir este monto, la Unión pagará la diferencia con recursos propios. 3. La fórmula de asignación es bien compleja: 40% del monto deberá distribuirse según población con NBI; 20% según un indicador de pobreza relativa; 6% por mejoría en la obtención de recursos propios ponderados por NBI; 6% por eficiencia administrativa y 6% por progreso en calidad de vida.

Fuentes: Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo (1996), Ornelas (1998), Draibe (1997), Ruiz-Mier y Giussani (1997), Vargas y Sarmiento (1997), Castillo (1997).

iv. Autonomía real de decisión

Este factor es fundamental para los resultados de eficiencia y calidad⁶⁹ y se relaciona, de hecho, con el aspecto anterior. **En una situación de escasa capacitación y participación, es preferible que el nivel central regule el sistema de provisión a través de incentivos, recomendaciones y directivas sobre parte de los recursos a que utilice restricciones directas a la autonomía** como son, por ejemplo, las restricciones directas sobre la generación de recursos locales o la administración centralizada de los recursos humanos en el caso chileno. Entre otras consecuencias, esta última, combinada con un subsidio educativo de monto no siempre adecuado a las exigencias, genera desvíos de los recursos propios municipales hacia el pago de los docentes, que son causa de los esfuerzos insuficientes de los municipios en inversión y mantenimiento. Estas restricciones se podrían reemplazar por incentivos a la eficiencia en la utilización de los recursos de origen local, así como los mayores montos financieros a disposición de los municipios brasileños, desde 1988, son parcialmente vinculados a directivas de asignación, y por la fijación de un sueldo mínimo acompañado por garantías laborales normadas por el centro, como se está haciendo en Brasil desde el 1995.

En fin, en una situación donde el grado de capacitación y participación iniciales es satisfactorio existe la conveniencia de limitar el papel del nivel central a su rol de regulador y compensador de inequidad, limitando otro tipo de intervención. Esto se ve analizando los casos de algunas provincias argentinas (por ejemplo, Santa Fe) y Estados brasileños (por ejemplo, el caso del Estado de Espírito Santo), caracterizados por condiciones de partida (voluntad política, nivel de desarrollo) apropiadas y con una estrategia adecuada de descentralización (en las motivaciones, secuencia, programas de apoyo), que han llevado a resultados satisfactorios de eficiencia. Esto sugiere que el nivel central podría, en principio, actuar diferentemente según la situación inicial de los niveles sub-nacionales, siendo más interventista en algunos y menos en otros, para tratar de homogenizar los resultados. Según este esquema, podría, por ejemplo, ser conveniente ir hacia una mayor descentralización en Chile, combinando las intervenciones selectivas sobre la equidad con intervenciones selectivas sobre la eficiencia y, en el Brasil, aumentar la intervención del nivel central en los Estados (la mayoría) con escasos niveles de escolarización y capacitación. Estas intervenciones "selectivas" necesitan, sin embargo, una disponibilidad muy importante de información y la existencia de un sistema de supervisión muy eficiente para ser efectivas. En este sentido, pueden no ser la solución más viable.

v. Niveles involucrados en la provisión

La importancia del nivel que se seleccionó como nivel responsable de la provisión del servicio queda ilustrada por la muy probable relación entre los modestos resultados de eficiencia y calidad que experimentaron los tres países y la **ausencia o tardía consideración de la escuela** como actor activo en el proceso de toma de decisiones. En los tres países las reformas han tendido a traspasar responsabilidades a los niveles intermedios y locales, posicionando las escuelas en una situación de dependencia financiera, administrativa y sustantiva con respecto a estos niveles. Esto no les ha permitido maximizar las potencialidades de ganancia de eficiencia y calidad de una reforma de descentralización.

Según lo ilustrado en la parte de resultados, el caso brasileño permite hacer alguna evaluación preliminar del impacto de una descentralización que incorpora también a las escuelas, a través, sobre todo, del caso de Minas Gerais.

En Minas Gerais, después de un primer intento -no muy logrado- de democratización de la gestión escolar a través de la elección de órganos colegiales de dirección al interior de las escuelas (período 1983-1989), a principios de los noventa se dio un impulso mayor hacia el mejoramiento de la calidad de la educación a través de medidas combinadas de fortalecimiento de la autonomía escolar en las áreas administrativas, financieras y pedagógicas, fortalecimiento de la democratización de gestión, implementación de programas de profesionalización de los docentes, de programas de evaluación del desempeño escolar y de programas de coordinación eficiente entre escuelas y municipios. Evaluaciones preliminares muestran que, a pesar de algunos problemas todavía no resueltos (problemas de equidad, de marco regulatorio, etc), esta reforma ya ha tenido el mérito de poner al centro del debate el papel de la escuela y sus problemas de eficiencia así como de aumentar el papel activo de la comunidad local en la toma de decisiones y, como se ha visto, existe alguna evidencia directa e indirecta que la calidad educativa está mejorando. Los casos de desconcentración escolar que se desarrollan a lo largo del país desde mitad de los ochenta han generado también resultados generalmente satisfactorios, aunque, la falta de capacitación de los directores de escuela ha creado problemas.

Con respecto a esta última consideración, las potencialidades de una reforma centrada en la unidad productiva no deben ofuscar los problemas de equidad y eficiencia que pueden surgir por la falta de seguimiento y capacitación. Para que una reforma de este tipo sea efectiva, es necesario contar con un marco regulador y un nivel de capacitación de la comunidad escolar adecuados a las nuevas exigencias. Esto queda nuevamente ilustrado por el ejemplo de Minas Gerais, donde el gobierno estadual cumple la función de planificador estratégico y administrador del sistema de educación pública, asegurando el cumplimiento de las normas que lo rigen, y donde se han implementado programas e incentivos a la capacitación.

Respecto a los otros niveles proveedores, podría, en principio, existir conveniencia a descentralizar solamente a nivel intermedio (Estado, provincia, departamento), si que este sea de dimensión razonable (muy difícil de establecer: menos de tres millones de habitantes ?), tenga una densidad poblacional relativamente elevada y que se acompañe de una desconcentración a nivel escolar. En este caso, podrían existir los supuestos para que se ahorren gastos administrativos, aprovechen algunas economías de escala y maximice el grado de capacitación, sin aumentar demasiado los costos de transporte, los tiempos de decisión, etc. En lugar de descentralizar hacia los municipios, la Argentina, podría, por ejemplo (por lo menos, en las provincias con mayor densidad poblacional) tomar esta vía. En algunos Estados brasileños, esta opción debería, también, mostrarse válida. Finalmente, si los niveles intermedios no responden a las exigencias destacadas, la descentralización a nivel local es aconsejable, fomentando, posiblemente, agrupaciones entre las localidades más chicas.

vi. Marco regulador y evaluación del desempeño educativo

Como ya destacado, **una reforma de descentralización requiere que el gobierno central o federal mantenga un papel central en la regulación, supervisión y evaluación del sistema escolar del país.** Regulación y supervisión se deberían efectuar a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas de los niveles intermedios y/o locales, de la definición precisa de las responsabilidades de los distintos niveles de provisión y de los mecanismos de coordinación entre niveles, de la definición de las condiciones de acceso a la educación, de los criterios mínimos de gestión del personal (sueldos, contratación, despidos, carrera), del contenido mínimo de los currículos escolares, de la fijación de algunas metas nacionales en términos de cobertura y rendimiento alcanzables a través de la utilización de incentivos adecuadamente estructurados a la eficiencia y a la equidad. La evaluación del desempeño educativo requiere la implementación de un sistema de evaluación nacional del educación, o sea la implementación de exámenes nacionales, cuyos resultados permiten evaluar la evolución del desempeño educativo en el tiempo así como las disparidades de resultados entre áreas y escuelas.

De los tres casos analizados, solamente el caso chileno parece conformarse a estas exigencias, en cuanto existe, desde el 1988, un sistema anual de evaluación de la educación llamado SIMCE que permite monitorear los resultados de todas las escuelas del país y un marco regulatorio estricto con la aplicación de incentivos a la eficiencia claramente estructurados e implementados. En el caso argentino, como ya se ha visto, hasta la Ley Federal de 1993, no existía un sistema nacional de evaluación y el marco regulatorio del sistema educativo era muy débil, sobre todo por la falta de una visión unitaria de los objetivos de la educación. A partir de la Ley Federal de 1993, el sistema educativo se reorganizó, se llevó a cabo, en el mismo 1993, la primera evaluación de la enseñanza primaria y se fijaron metas provinciales y nacionales en términos de cobertura e inversión educativa. Con respecto a este último punto, sin embargo, el nivel central no dispone de incentivos adecuados para inducir conductas de cierto tipo en las provincias. En fin, en Brasil, falta totalmente un marco regulador federal que sirva de cuadro efectivo a las experiencias de municipalización y no existe un sistema de evaluación nacional. Solamente a partir del 1995 se puso en marcha una reforma federal con el propósito de armonizar sueldos, gastos y resultados, en un intento de adoptar un enfoque más unitario de la política educacional. Siguen faltando mecanismos de coordinación y de traspaso de recursos adecuados y transparentes entre todos los distintos niveles de descentralización (gobierno federal-Estados/gobierno federal-municipios/Estados-municipios/Estados-escuelas/municipios-escuelas), así como sigue faltando claridad en la definición de las responsabilidades recíprocas.

vii. Mecanismos para incentivar la participación y el control social

Este es uno de los temas más relevantes de una reforma de descentralización, en cuanto sin participación y control social las ganancias de eficiencia social se hacen muy difíciles de alcanzar y, a través del impacto negativo sobre el grado de *accountability* de las autoridades territoriales y escolares frente a la comunidad, se dificultan las ganancias de eficiencia técnica.

Supuestos teóricos (más incentivos a la participación por un involucramiento más directo) y evidencia empírica (grado de participación relativamente elevado de la comunidad escolar en algunas escuelas brasileñas y que se encuentra en aumento, desde mitad de los noventa, en algunas escuelas chilenas)⁷⁰ sugieren que el mecanismo más claro de incentivo a la participación en el sector educativo es **la creación de órganos de participación adentro de unidades escolares con poder de decisión**. Este mecanismo no ha sido utilizado en ninguno de los tres casos analizados hasta la actualidad en Argentina, mitad de los noventa en Chile y mitad/finales de los ochenta en Brasil. Otros mecanismos para inducir la participación de la comunidad local incluyen la formación de órganos de participación en los niveles locales y/o intermedios de provisión combinada con la entrega de un poder de decisión efectivo a estos órganos (decisiones presupuestarias, decisiones sustantivas en temas educativos, elección de representantes educativos, evaluación de la gestión educativa, etc). Este mecanismo ha sido un poco más utilizado en los países, pero con poco éxito (en parte por la ausencia de incentivos a la democratización que caracterizó estos países por mucho tiempo).

Finalmente, dos otros mecanismos para incentivar control y transparencia en la gestión y resultados del proceso educativo consisten en aumentar la proporción de recursos propios de los niveles proveedores con respecto a los recursos totales en el financiamiento del servicio educativo (esto aumenta el grado de *accountability* de las autoridades frente a la comunidad de contribuyentes), e incentivar una mayor responsabilidad del usuario mismo en el proceso de financiamiento de los servicios vinculando la obtención de los recursos públicos por los establecimientos a la elección de los padres (a través de la introducción de "subsidios a la demanda"). Analizando la estructura de financiamiento aplicada en los tres países, esta es generalmente poco *participation-enhancing*.⁷¹ En Chile, al traspasar el subsidio por estudiante al municipio y no al usuario, se le da la sensación que está recibiendo la educación gratuitamente, desincentivando el control social que un "verdadero" subsidio a la demanda puede generar.

viii. Programas complementarios

Una reforma de descentralización no puede tener éxito sin la **complementación de programas de apoyo técnico y financiero** a los niveles cuyas nuevas responsabilidades se traspasan. Como se ha visto más arriba, la existencia de una tradición descentralizadora previa no es sinónimo de un nivel de preparación y de recursos adecuados y esto debe ser creado a través de la implementación de programas ad-hoc de capacitación de funcionarios intermedios, locales y a nivel de las escuelas y de ayuda financiera, de alcance general o focalizados en las áreas/escuelas con más necesidades. La autonomía sin capacitación previa o concomitante puede llevar a situaciones muy difíciles como ha sido, en particular, el caso en varias experiencias de municipalización brasileña. En este país, la implementación a partir del 1975 del programa PROMUNICIPIO destinado a proveer asistencia técnica y financiera a la enseñanza municipal y que involucró, entre 1975 y 1981, a 1709 municipios de un total de 3990 en todo el país no parece haber constituido, al final, que un aporte modesto en comparación con las necesidades estructurales del sistema. Los nuevos programas de mejoramiento de la calidad educativa así como, a partir del 1988, las nuevas disposiciones a favor de los municipios previstas por la nueva Constitución han mejorado

un poco la situación. En Chile, los nuevos programas de calidad educacional (programas MECE y P-900) adoptados a partir del principio de los años 90 han permitido reducir el rezago educativo de algunas áreas y escuelas particularmente vulnerables. En Argentina, en fin, sigue habiendo una falta de programas compensatorios adecuados. La situación provincial mejoró por la alza en los coeficientes de co-participación primaria a favor de las provincias a partir de mitad de los ochenta y la asunción de mayores responsabilidades financieras por parte del gobierno federal al momento del traspaso de las escuelas secundarias.

Entre los programas complementarios necesarios al éxito de una reforma de descentralización, hay que destacar también los **programas de capacitación y financiamiento a la formación de bases locales de información** cuyo propósito principal debería ser la recolección de datos relativos al desempeño de los sistemas educativos (gastos, inversión, dotación en materiales, número, calificación y experiencia del personal docente, alumnos matriculados, tasas de reprobación y deserción, etc.) en los niveles intermedios y locales para poder efectuar asignaciones eficientes de recursos financieros y humanos entre áreas y niveles, establecer metas claras de política, poder hacer evaluaciones ex-post y, finalmente, proveer la comunidad local con información acerca de los establecimientos escolares locales. La falta de información confiable es un obstáculo fundamental a la eficiencia y a la equidad. En el caso brasileño, la falta de información sistematizada en los niveles intermedios y locales hace, por ejemplo, muy difícil la aplicación de una asignación eficiente de los recursos (no existiendo, por ejemplo, datos sistematizados sobre alumnos matriculados por municipio). En Chile, la supervisión atenta de los departamentos provinciales de educación ha permitido compensar las deficiencias en las bases locales de información actualizando regularmente las bases de datos provinciales sobre matrícula y asistencia en las distintas comunas. La generalización de bases locales de información simplificaría, sin embargo, las tareas de los otros niveles y aumentaría el impacto de las comunidades locales en los resultados de eficiencia (a través la elección del establecimiento educativo y el monitoreo de los resultados escolares).

4. Tendencias y desafíos de los casos de reformas más recientes

A la luz del análisis previo, podemos hacer algunas observaciones acerca de cada uno de los casos más recientes. Para cada país, se presenta información más detallada sobre resultados y tendencias en un recuadro separado (recuadros 4-7).

En el caso **boliviano**, por la falta de tradición descentralizadora previa en el sector educativo y la falta de recursos humanos (en particular, llama la atención una tasa de escolarización bruta en el secundario de solamente 37%, la más baja entre los países de la muestra en el 1990) y financieros (la pobreza alcanzaba el 50% de los hogares en 1992), se escogió promover una descentralización de la provisión con el involucramiento de distintos niveles. Una solución de este tipo parece legítima. Puede, sin embargo, permanecer la duda de si no hubiera sido más conveniente descentralizar las competencias directamente a agrupaciones de municipios, o bien si quedarse a nivel de los departamentos (considerando el tamaño reducido de éstos) no era suficiente. Una combinación de estas dos opciones (dependiendo del tamaño y densidad poblacional del departamento) podía quizás ser factible.

La reforma empezó en el 1993, año de crecimiento económico pero, también, de continuo déficit fiscal (del orden del 6% en 1993). Sin embargo, contrariamente al caso argentino, la reforma no se utilizó para objetivos de estabilización fiscal (al contrario, el gasto en educación con respecto al PIB aumentó), pero fue más bien acompañada por medidas destinadas a aumentar la eficiencia de la administración tributaria del país, medidas que permitieron aumentar la recaudación tributaria, llevando, inclusive (junto a una reducción de algunos rubros de gasto corriente y a las buenas tasas de crecimiento) a una reducción del déficit en los años 94 y 95.

En cuanto al diseño mismo de la reforma, es conveniente que la reforma se esté inscribiendo en el cuadro de un proceso político y de un marco regulador más amplio por las garantías de continuación que esto confiere. Sin embargo, es necesario reforzar el marco regulador sectorial, que es todavía incompleto, sobre todo a la luz de los desafíos que presenta una provisión compartida entre distintos niveles. En lo que se refiere al diseño de las transferencias, en el caso boliviano, por la subdivisión del territorio en comunas en su gran mayoría chicas y de pocos recursos, se detecta, antes de todo, un problema generalizado de eficiencia y falta de recursos. La fórmula per cápita recién adoptada para la distribución de las transferencias generales entre comunas asegura una menor representatividad de las comunas relativamente mayores que en el pasado, siendo esto positivo para la equidad, pero, no incluye ningún incentivo a la eficiencia. A pesar de la relativa homogeneidad de tamaño y capacidad fiscal entre municipios y de los nuevos criterios de co-participación, se nota una disparidad muy elevada en los gastos de inversión municipal por alumno (cuadro 22 y gráfico 4) que no tiene ninguna conexión con los déficit educacionales de los distintos municipios. La explicación puede encontrarse en el hecho que los recursos complementarios a la inversión que el gobierno canaliza a través de Fondos de Inversión o Proyectos se distribuyen de manera arbitraria magnificando, en muchos casos, las diferencias entre municipios y, también, en la distinta prioridad dada al sector educación

en los diferentes municipios. La diferencia de asignación entre municipios no parece tener correlación con sus necesidades, así que la utilización de directivas de asignación del gasto parecería indicada. De hecho, en diciembre de 1995 se promulgó un Decreto para orientar la inversión pública municipal, señalando los porcentajes que deben destinar los gobiernos locales para el sector social (35%) y el apoyo a la producción (25%) para ser elegidos por los Fondos de Inversión y Desarrollo y las Prefecturas en el régimen descentralizado para apoyar su financiamiento. Por otra parte, una modificación a una ley previa adoptada en julio de 1996 establece que el 85% de los recursos de co-participación tributaria deben ser asignados por el gobierno local a la inversión pública (cuadro 21). El control de las cuotas de asignación requiere consolidar el sistema de información local, así como consolidar el marco regulador. En Bolivia, es además necesario reforzar y sistematizar los programas complementarios de apoyo técnico y financiero.

En fin, para desarrollar ulteriormente las potencialidades de participación de la comunidad local, habría que empezar a involucrar a las escuelas en el proceso de descentralización, además de fomentar, como se ha hecho, la creación de órganos de participación a todos los niveles. Hasta hace poco, sin embargo, se ha asistido, en Bolivia, más bien a una reducción de la autonomía escolar que a un aumento, por la eliminación de los cobros por matrícula. Además, más del 90% de los municipios incluidos en la muestra analizada en el estudio de Ruiz Mier/Giussani no tenía criterios establecidos para asignar los recursos a las escuelas y les dejaba un grado de autonomía muy restringido sobre su gestión. Todo esto puede tener el efecto de desmotivar y de-responsabilizar los directores de escuela y reducir el involucramiento de los padres en la gestión con repercusiones negativas sobre los resultados.

RECUADRO 4: BOLIVIA

Indicadores de resultados:

Eficiencia social

Falta evidencia por le recién que es la experiencia de descentralización.

Eficiencia técnica

El aumento del gasto combinado con la ausencia de variaciones en la cobertura está determinando una caída temporánea de la eficiencia técnica.

Calidad educativa

Falta evidencia directa.

Equidad

Falta evidencia directa sobre equidad.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Vé cuadro 13

Con la descentralización los municipios han adquirido autonomía (en particular, se destaca que la Ley de Participación Popular ha traspasado el derecho de recaudación de impuestos nacionales a nivel local) y, en 1995, contribúan a cofinanciar con recursos propios el 5% del gasto total educativo (7% presupuestado para 1996). Desde el 1995, el gobierno ha introducido, sin embargo, varias limitaciones de asignación en los gastos municipales, financiados con recursos propios y co-participados.

En esta etapa solamente alrededor del 10% de los recursos está descentralizado, sin embargo, en cuanto se concrete el traspaso a los departamentos, se llegará casi a la totalidad.

Participación

Existen dos canales preferenciales de participación comunal: la Planificación Participativa y elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y las consultas con Comunidades para la elaboración del PAO (Plan Anual Operativo). Solo el 30% de los municipios incluidos en el estudio de Ruiz/Giussani realiza consultas permanentes a la población para la definición de las prioridades municipales. Todavía falta consolidar la planificación participativa. Además, la incorporación de los requerimientos de educación en los PAO se hace solo de forma parcial. En el sector educativo, las Juntas Escolares representan el órgano de participación más efectivo, a pesar de que están desarrollando sus responsabilidades todavía con timidez. Un aspecto positivo es que muchas juntas ya han comenzado a controlar la asistencia de los maestros en las escuelas.

Capacitación

Existen programas de capacitación municipal, asignados por ley a las Secretarías Departamentales de Participación Popular, que se dan, sin embargo, de manera heterogénea entre municipios. Faltan programas de capacitación sectorial.

RECUADRO 4. (Conclusión)

Mobilización de recursos

Ha aumentado el esfuerzo del gobierno central que gasta ahora alrededor del 5% del PIB en educación, con respecto a los años ochenta y al principio de los noventa donde se mantenía alrededor del 3%. Considerando los nuevos recursos generados por las municipalidades, se puede decir que se creó una movilización de recursos adicionales (en promedio, los municipios destinan el 15% de sus recursos a educación, segunda solo al urbanismo), a pesar de la eliminación de los cobros a escuelas.

Otros indicadores intermedios

Aumenta la participación de la inversión en el gasto total en educación de prácticamente 0% al principio de los noventa, al 10% en 1995 (y, posiblemente, 16% en 1996) y esto es una buena señal para la productividad. Ya se nota un mejoramiento de la infraestructura en algunos municipios, debido al esfuerzo de inversión.

Se asiste a una reducción de la relación gasto corriente/gasto de inversión de cerca de 100 en 1991, a 9.1 en 1995 (o sea, los costos de operación están bajando). Las nuevas normas sobre la asignación de los recursos propios y co-participados deberían fomentar un aumento ulterior de la inversión en el futuro. Sin embargo, la nueva inversión no se está traduciendo en aumentos de cobertura, así que el aumento de la masa salarial que se está dando desde el principio de los noventa probablemente resultará en una reducción temporánea de la eficiencia administrativa, medida como relación entre cobertura y gasto corriente.⁷²

La falta de autonomía en el nivel municipal, con muchas competencias que se quedan en el nivel central o se trasladarán en el nivel departamental, podría generar, en el futuro, fenómenos de de-responsabilización del municipio por el hecho que éste no incorpora todos los costos en sus decisiones y puede no sentirse *accountable* frente a la comunidad local. Es, de hecho, la provisión compartida entre distintos niveles que crea problemas.

Igualmente, se puede temer una pérdida de motivación de los Directores de escuela y Directores Distritales por no contar con suficientes recursos para una gestión corriente de funcionamiento, a pesar del aumento de las cuotas de co-participación y de la capacidad de generación fiscal local, por la eliminación del cobro a las escuelas.

Faltan sistemas de evaluación de la calidad de la educación (el 67% de los municipios incluidos en la muestra del estudio de Ruiz Mier/Giussani no tenía forma de medir la calidad).

Indicadores intermedios de equidad:

Asignación de recursos

Entre 1993 y 1995 se ha notado un incremento de 3.2 puntos en el gasto corriente a favor de la educación primaria, tradicionalmente poco prioritaria en las asignaciones.

Distribución de recursos y gastos

Se nota un grado de divergencia muy elevado en los gastos de inversión municipal per cápita (ver cuadro 22). Esto se asocia a una falta total de correlación con los déficit educacionales por municipalidad (cuadro 22 y gráfico 4).

En el caso **colombiano**, el modelo actual de descentralización ha sido el resultado de la confrontación entre dos principales (el gobierno y el sindicato) con objetivos muy diferentes (el gobierno con objetivos de redistribución de poder político y control de situaciones conflictivas, y, entonces, con una propensión para la municipalización, y el sindicato con el objetivo principal de no perder su poder de negociación, y, consecuentemente, con una propensión para la departamentalización), en presencia de un agente local (el municipio) poco involucrado en el debate y con un nivel escaso de preparación para recibir responsabilidades extensas, a pesar de la municipalización empezada en el 1986. En esta etapa, es difícil evaluar si la trayectoria seleccionada, o sea una descentralización entre más niveles, sea la mejor o si otra trayectoria habría sido más adecuada. Por el tamaño reducido de los municipios colombianos (el 70% de los municipios tiene menos que 20,000 hab), la introducción de un nivel intermedio parece de hecho necesaria sobre todo con respecto al tema de la regulación, de las economías de escala y de la capacitación. Sin embargo, como en el caso boliviano, una responsabilidad para la provisión compartida entre varios niveles territoriales no parece sostenible en el tiempo por los problemas de coordinación y de definición de responsabilidades recíprocas que se plantean. El sistema de certificación que se adopta para devolver las responsabilidades a los municipios de más de 100,000 habitantes parece ser un buen sistema en la medida que se opera el traspaso solamente a los municipios que satisfacen a una serie de requisitos esenciales para poder administrar eficientemente los servicios. Con respecto a los otros municipios, la duda es si convenga fomentar agrupaciones a las cuales sea posible traspasar la responsabilidad de la provisión o si no será mejor traspasar parte de sus funciones actuales directamente a las escuelas y parte a los departamentos, dejándoles responsabilidades únicamente de supervisión y de recolección de datos. Lo cierto es que se necesita, de todas maneras, fortalecer, en Colombia también, el papel de la escuela (en este sentido, positivo es el intento de desconcentración de algunas responsabilidades a nivel escolar y la constitución de órganos de participación a este nivel), así como el marco regulador, imprescindible, en esta etapa, para reducir los riesgos de arbitrariedad en las relaciones departamentos-municipios.

Este marco, desafortunadamente, no parece ser muy efectivo cuando se observa que las directivas de asignación así como la fórmula que debería determinar la distribución de los fondos entre los municipios no se toman seriamente en cuenta.⁷³ Es cierto que la fórmula de asignación es demasiado compleja (Cuadro N.21) para poder ser implementada y requeriría de una simplificación, esto no quita, sin embargo, que sin un marco regulador apropiado las transferencias entre niveles se quedarán vinculadas a criterios arbitrarios más que técnicos. Sería necesario mejorar este marco también para poder modificar los criterios de asignación del Situado Fiscal (después de modificar la naturaleza misma del Situado de transferencia general a transferencia específica)⁷⁴ hacia la incorporación efectiva de criterios de eficiencia (la asignación de los recursos según gasto histórico refleja las dotaciones docente y, en este sentido, es ineficiente) y, eventualmente, de equidad (el Gráfico N. 7 muestra una ausencia de correlación entre los recursos asignados y la pobreza).

RECUADRO 5: COLOMBIA

Indicadores de resultados:

Eficiencia social

Algunos sondeos de opinión muestran que la comunidad prefiere la administración local a la administración nacional o departamental de los servicios (WB, 1995).

En general, los alcaldes de los municipios cubiertos en el estudio de Sarmiento/Vargas encuentran satisfactoria, o inclusive muy buena, la calidad de los servicios de educación primaria y secundaria.

Eficiencia técnica

A partir de 1994, en todos los departamentos la matrícula aumentó por encima a la tasa de crecimiento de la población, así que se puede suponer que aumentó la cobertura. Sin embargo, aumentaron también las transferencias así que no se puede saber que pasó con la eficiencia.

Calidad educativa

No se tienen datos comparativos de calidad.

Equidad

Falta evidencia directa.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía (Ver cuadro 16)

Los ingresos descentralizados representaban en 1996 aproximadamente el 90% de los ingresos totales destinados a educación primaria y secundaria. Existen directivas de asignación precisas sobre los ingresos coparticipados. Sin embargo, no parecen ser vinculantes.

En general, los ingresos propios municipales crecieron entre 1981 y 1994 (con crecimientos reales anuales del orden del 9%), pero con tasas muy distintas según el tamaño de los municipios. Se calcula que los municipios de menos de 5,000 habitantes dependen de las transferencias en un 80%, los de 5 a 20,000 habitantes en un 69%, y los de más de 500,000 habitantes en un 17%. En 1995, los recursos propios municipales representaban solamente aproximadamente el 10% del gasto en educación primaria y secundaria, y estaban en reducción. Únicamente, el componente de endeudamiento está creciendo.⁷⁵ Si se combina la poca importancia de los recursos propios con la gran importancia del Situado Fiscal, administrado por los departamentos, en el financiamiento del gasto educativo, se encuentra que los municipios controlan directamente solo el 40% de todos los recursos para la educación.

Participación

A nivel departamental actúan las Juntas Departamentales de Educación y a nivel municipal las Juntas Municipales de Educación. Sin embargo, estas se encuentran todavía pobremente desarrolladas.

Se crearon los gobiernos escolares a nivel de las escuelas que permiten a los padres, docentes y alumnos de participar en la administración y dirección de la gestión corriente de la escuela. Según alguna fuente (Piedad Caballero, 1995) estos gobiernos ya asumieron su papel, mientras según otra (Vargas/Sarmiento, 1997) funcionan más bien en teoría que en práctica.

Capacitación

El Departamento Nacional de Planeación sigue teniendo un papel importante en el apoyo institucional a la reforma de descentralización. En particular, está implementando un Plan de Desarrollo Institucional (PDI) destinado a los municipios con menos de 100,000 hab. También la puesta en marcha de un "Sistema Nacional de Evaluación" es una innovación importante (Wiesner, 1994).

Movilización de recursos

El gasto público en la educación se ha recuperado a partir del principio de los noventa, sobre todo en el rubro de las transferencias a departamentos y municipios. Sin embargo, la escasa participación y/o voluntad de recaudación local no ha permitido una movilización adicional de recursos.

RECUADRO 5. (Conclusión)

Otros indicadores intermedios

Desde el principio de los años noventa, se evidencian fenómenos de pereza fiscal en los municipios más dependientes de las transferencias centrales.⁷⁶ Esto, porque hay una falta de incentivos y rendición de cuentas. El Situado Fiscal se recibe, de hecho, automáticamente. Los incentivos incluidos en la fórmula de asignación de los ingresos corrientes entre municipios son demasiado complejos y poco claros para ser efectivos.

En los 11 departamentos y 3 distritos certificados hasta la fecha, se ha detectado un mejoramiento en la organización, calidad y uso de la información. Así mismo, se han realizado esfuerzos para organizar las plantas de personal docente y administrativo (Duarte, 1996). Sin embargo, hay una falta de mecanismos en el nivel central para evaluar si las secretarías departamentales y demás agencias cumplen con las normas nacionales acerca de la administración de docentes y para controlar y evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios. Igual sucede del nivel departamental hacia abajo (Duarte, 1996).

En general, entre los problemas administrativos más graves destacados por los alcaldes de los municipios incluidos en la muestra del estudio de Vargas/Sarmiento, destacan la inexistencia de bases de datos locales y de centros de documentación, así como la baja especialización de los funcionarios locales.

La participación de distintos niveles en la provisión de los servicios puede crear problemas de responsabilización de cada nivel (sobre todo en el nivel municipal que tiene obligaciones con pocos derechos (González, 1995)) y de coordinación.

Entre el 1990 y el 1996 aumentó el gasto educativo en inversión con relación al gasto total en educación, pasando del 4% al 28%. Así que parece haber aumentado la productividad global del sector (esto, probablemente, por el mayor esfuerzo en inversión del sector municipal). Así mismo, se redujo la relación gasto corriente/inversión de 23.6 a 2.6, o sea se redujeron los costos de operación del sector. Sin embargo, hay un desvío en los fondos municipales hacia la remuneración de los docentes (que deberían remunerarse solamente con el Situado Fiscal), como consecuencia de la arbitrariedad con la cual los departamentos distribuyen el Situado Fiscal entre municipios: el 40% de los recursos va a remuneraciones, obstaculizando la búsqueda de una mayor calidad educacional.

Este desvío es particularmente notable en los municipios de más de 500,000 habitantes, para los cuales el pago de personal docente constituía más del 80% del gasto educativo en 1995.

En 1995, los municipios gastaban el 20% de los recursos educacionales manejados por ellos en inversión y un 21% en dotación y materiales. A pesar de que estos porcentajes deberían ser más elevados, esto ya es un avance.

Indicadores intermedios de equidad:

Distribución de recursos y gastos

La inercia del gasto histórico sigue pesando mucho en la asignación del Situado Fiscal entre departamentos. Así, la distribución del Situado entre departamentos se caracteriza por tener una dispersión elevada (cuadro 22), sin conexión con las necesidades básicas de los departamentos (gráfico 7 y cuadro 22). También, aunque en menor medida, en el caso de la asignación de la participación en los ingresos corrientes de la Nación a los municipios la inercia del gasto histórico sigue pesando. La desviación estándar de la distribución de estos fondos es también elevada. Hay solamente una débil correlación positiva con las necesidades básicas insatisfechas- NBI (gráfico 8 y cuadro 22).

La relativa arbitrariedad de estas distribuciones así como la de los aportes departamentales a los municipios se ha traducido en una dispersión elevada en la relación alumnos/docentes entre municipios (según datos del 1996).

En **México**, una tradición centralizadora de gobierno (a pesar de ser un país federal) y una situación particularmente conflictiva entre el sindicato docente y el gobierno hacían prácticamente imposible una municipalización de la educación. Además, por la existencia previa de un sistema estadual de educación, la selección de los Estados como el nivel proveedor de los servicios parecía la solución más lógica. Con la descentralización el gobierno quería, principalmente, legitimar su posición, manteniendo el control sobre los aspectos sustantivos de la política educacional. En este sentido, no sorprenden sus preferencias iniciales para un modelo con fuerte ingerencia económica y sustantiva y una descentralización más marcada en lo administrativo.

Al final, la búsqueda del consenso con el sindicato ha llevado a una situación de compromiso en lo administrativo donde existe cierta flexibilidad en los Estados para contratar y despedir a los profesores, así como para determinar promociones (siempre que sea con la participación de la sección local del SNTE), pero donde la negociación salarial se mantiene a nivel central. Según lo destacado en la sección anterior, para aprovechar las oportunidades de la reforma en términos de eficiencia y calidad, es necesario que esta sea sólo una etapa intermedia y que se vaya avanzando gradualmente hacia una mayor profundización de la descentralización, reemplazando las restricciones con incentivos y directivas que permiten entregar más autonomía a los niveles sub-nacionales (las transferencias actuales no incorporan ningún incentivo a la eficiencia - Cuadro N.21), y compensando por la inequidad territorial (que es muy elevada en términos de pobreza en México) eliminando, por lo menos, el sesgo regresivo en la asignación de las transferencias específicas (gráfico 9) y reduciendo el peso de la inercia histórica en la fórmula de asignación de los recursos generales para que se pueda incorporar de manera efectiva criterios de equidad.

Esto debería ir complementado con la adopción de programas complementarios de capacitación, con énfasis en la creación de sistemas de información suficientemente completos para permitir tomar decisiones adecuadas a las necesidades locales y adoptar distribuciones de recursos efectuadas según criterios de eficiencia y equidad. Finalmente, se podría tratar de involucrar, poco a poco, a otros niveles de gobierno y a la unidad escolar en el proceso de descentralización. Considerando la dimensión razonable de la mayoría de los Estados, podría parecer válida la opción de combinar una mayor descentralización hacia los Estados con una desconcentración de funciones financieras, administrativas y programáticas directamente a la escuelas.

RECUADRO 6: MÉXICO

Indicadores de resultados: Eficiencia social

Falta evidencia.

Eficiencia técnica

En el período bajo análisis aumentó el gasto por alumno en educación y mejoró la escolarización, deserción y repetición. Así la evolución de la eficiencia no es clara. Lo reciente de la reforma no permite, de todos modos, establecer relaciones.

Calidad educativa

Los indicadores de resultados educacionales han mostrado una evolución positiva de 1988/89 a 95/96: la tasa de repitencia bajó del 10.3 al 8.1% en la primaria y de 27.5 al 23% en la secundaria. Estos resultados se pueden generalizar a los seis Estados analizados en la muestra del estudio de Ornelas (1998). Sin embargo, el nexo con la descentralización es prácticamente imposible de comprobar por los distintos programas (el más importante siendo el Programa para Abatir el Rezago Educativo que se comenzó a ejecutar en 1992) que el gobierno federal ha puesto en marcha desde el principio de los noventa y por la corta vigencia de la reforma.

Equidad

Entre 1988-1989 y 1995-1996, la dispersión en la tasa de repitencia entre Estados aumentó (ver cuadro 22). Esta evolución podría en parte relacionarse con la regresividad, en leve aumento desde el 1988-1989, de la distribución del aporte federal entre Estados (de hecho, en el 1995/96 existía una leve correlación negativa entre el monto de aporte federal por Estado y la tasa de repetición, reflejando, muy probablemente, la relación particularmente estrecha entre sueldo y calidad que existe en el país desde la introducción de la Carrera Magisterial), así como con las diferencias inter-estadales de recursos locales para la educación y de capital humano.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Ver cuadro 17

En 1995, los recursos descentralizados representaban el 44% de los recursos totales para la educación. Los recursos propios estatales (con la inclusión de los recursos coparticipados), en el mismo año, representaban aproximadamente entre el 20 y el 30% de los recursos disponibles para la educación primaria y secundaria. Hay poca autonomía financiera en cuanto falta capacidad recaudatoria local y los recursos centrales son, en su mayoría, etiquetados.

Participación

La nueva Ley General de Educación creó los Consejos de Participación Social a nivel de las escuelas, municipios y Estados para proponer estímulos a los maestros y alumnos, conocer las evaluaciones y el calendario escolar, proponer políticas y programas. Sin embargo, estos consejos aún no están funcionando.

Capacitación

Existen programas de capacitación para maestros y otros programas complementarios.

RECUADRO 6. (Conclusión)

Movilización de recursos

El gasto federal por alumno en educación primaria y secundaria aumentó del 100% entre 88/89 y 95/96. Esto marca un esfuerzo importante por parte del gobierno para enfrentar las reformas. Sin embargo, este aumento se combina con una pérdida de importancia relativa de los aportes estatales y municipales a la educación a partir del 1990.

Otros indicadores intermedios:

No hay evidencia sobre burocratización, sin embargo las negociaciones salariales parecen haberse vuelto más complicadas y conflictivas por causa de la descentralización del sistema federal. Esto y los problemas relacionados con la coordinación/fusión de los dos sistemas de educación han probablemente tenido un impacto negativo sobre la provisión del servicio, en particular con respecto a los tiempos de decisión y a los trámites administrativos.

El sistema de responsabilidades compartidas que se ha venido creando todavía no ha definido adecuadamente las responsabilidades de los dos niveles involucrados (en la política laboral, en la política educativa, etc.).

Entre 1989 y 1992, el gasto en inversión representó en promedio el 2.8% del gasto total en educación y la relación gasto corriente/gasto de inversión era de 295. Estas relaciones empezaron a empeorar desde el 1991.

Aumentaron los ingresos del personal docente de 1989 a 1994 debido al mayor gasto educativo.

Indicadores intermedios de equidad:

Composición del gasto

Después de la reducción que ocurrió hacia la mitad/finales de los ochenta, el gasto en educación primaria y secundaria se recuperó con respecto al gasto total en educación.

Distribución de recursos y gastos

Los criterios de asignación de los subsidios específicos desde el centro son fundamentalmente dos: el irreductible y las aportaciones complementarias vinculadas a los planes de desarrollo, a los programas de desarrollo del sector educativo o a las demandas políticas y sociales. Al final, sin embargo, son criterios más bien discrecionales que se privilegian, donde el poder del Sindicato y del gobierno estatal es importante en determinar el monto asignado.

El aumento del aporte federal por alumno en educación primaria y secundaria, entre 1988-1989 y 1995-1996, no ha mostrado ningún patrón progresivo. El grado de regresividad de la distribución de estos recursos entre Estados se ha mantenido, o ha inclusive levemente aumentado, por el peso del gasto histórico y de los criterios negociales (cuadro 22 y gráfico 9). Considerando la heterogeneidad entre Estados con respecto a la variable ingresos propios (según datos del 1989, los ingresos propios p/c menos elevados representaban el quinto de los ingresos más elevados) la distribución del gasto total en educación (o sea, incluyendo los aportes estatales y municipales) debe ser inclusive más regresiva.

En el caso de **Nicaragua**, las graves dificultades financieras del gobierno central y de los municipios, generadas no solamente por el bajo nivel de desarrollo económico pero también por un cuadro macroeconómico y fiscal particularmente difícil, requería probablemente dar un empuje más fuerte que en otros países a las contribuciones privadas y externas y, en este sentido, un modelo que privilegia la autonomía escolar por sobre otros tipos de descentralización tiene algunas ventajas claras, también, como se vio, a fines de aumentar la participación local y el grado de *accountability* de las instituciones involucradas.

Con respecto al diseño de las transferencias, el traspaso de las transferencias del nivel central a las escuelas que hasta ahora se hacía simplemente tomando en cuenta el número de profesores (con repercusiones negativas sobre la equidad en la distribución de los recursos - gráfico N 10) ha ido evolucionando de manera positiva y se ha ahora diseñado una fórmula un poco más compleja que toma en cuenta, entre otras variables, el número de alumnos en un intento de introducir criterios de eficiencia (Cuadro N.21). Desde un punto de vista teórico, este cambio es adecuado, sin embargo, como comprobado con la experiencia chilena, para que un subsidio vinculado al número de alumnos alcance su objetivo en términos de eficiencia, es necesario no solamente que exista autonomía escolar (que sí está en el caso nicaragüense), pero también que las familias dispongan de información sobre la calidad de las distintas escuelas para hacer una elección que premie las más eficientes. En Nicaragua, desafortunadamente, no existen pruebas de rendimiento cuyos resultados se puedan utilizar para fines comparativos. Además, existe una dificultad suplementaria que se vincula con el pago de matrícula: si el copago exigido es superior al subsidio público, el nivel deseado de matrícula será inferior para la escuela al nivel deseado en caso de que el subsidio y el copago sean equivalentes, y esto creará problemas de eficiencia y equidad. Finalmente, una fórmula que toma en cuenta alumnos atendidos, tasa de deserción, sueldos, gasto y personal administrativo (así es la fórmula completa para la distribución de las transferencias a las escuelas) necesita, para ser correctamente aplicada, un monto importante de información y una capacidad de supervisión elevada. Si no se dispone de estos dos instrumentos, los criterios pueden volverse arbitrarios como en el caso colombiano con repercusiones negativas sobre los resultados. En este caso, es mejor aplicar una fórmula más simple en base, por ejemplo, solamente a una variable de cobertura o calidad y concentrar el esfuerzo de recolección de información y supervisión con respecto a esta variable (involucrando a los niveles intermedios y locales).

Finalmente, el modelo seleccionado, así como la secuencia de implementación, comportan una serie de consecuencias sobre la equidad intra e inter-territorial que hay que tomar en cuenta. Con respecto a la secuencia, queda claro que incorporar antes a las escuelas más grandes y capacitadas aumenta la diferencia entre éstas y las otras por la ganancia de autonomía y la autorización a quedarse con todos los copagos, con consecuencias negativas sobre la equidad. Por otro lado, una vez que se hayan incorporado todas las escuelas quedarán de todos modos diferencias entre estas por las diferencias de monto en los copagos captados consecuentes al distinto nivel socio-económico de los alumnos. Estas diferencias deberían traducirse en una mayor dispersión de la calidad educativa: las mejoras en la asistencia y puntualidad educativa observadas en las escuelas autónomas se relacionan seguramente, en parte, con los mayores niveles de sueldo asociados a los mayores copagos. Esto puede en parte solucionarse con la utilización de transferencias que tomen en cuenta criterios de equidad y la aplicación de normas que regulen el nivel de los copagos para evitar abusos (algunas escuelas pueden tener incentivo a fijar copagos muy elevados para atraer solamente a estudiantes de altos ingresos) y para evitar que se creen demasiadas diferencias entre escuelas y áreas. Estas medidas implican incorporar activamente a los departamentos y municipios en la supervisión de las escuelas locales y, posiblemente, en la distribución del subsidio para facilitar la identificación de las variables de asignación (no solamente de las variables relacionadas con la equidad, pero también de las variables de eficiencia). De hecho, por razones de equidad, de economías de escala y

de coordinación y supervisión del sistema educativo, habría sido, probablemente, más satisfactorio seguir desarrollando la municipalización o, quizás mejor, la departamentalización de la educación, aliviando el nivel central y las escuelas de algunas de sus responsabilidades. Considerando que falta todavía formalizar un marco normativo y regulador para el sector de la educación, hay todavía un margen para reasignar responsabilidades a niveles sub-nacionales, sobre todo en lo que se refiere a la supervisión de los recursos humanos, la administración de algunos items escolares y, como se ha apenas mencionado, la regulación y supervisión de las escuelas y la distribución del subsidio.

De todos modos, para que cada actor pueda asumir plenamente sus responsabilidades es imprescindible que reciban la capacitación necesaria que, hasta ahora, no tienen. En este sentido, parecería interesante reagrupar los municipios y las escuelas más chicas. De hecho, en lo que se refiere a la implementación de la reforma por unidad de producción, desde el 1995, se promovió un sistema de Núcleos Educativos Rurales Autónomos que reagrupan varias escuelas rurales como modalidad para obtener la autonomía.

RECUADRO 7: NICARAGUA

Indicadores de resultados:Eficiencia social

Según un reciente estudio del Banco Mundial, en el nivel primario, solamente un 53% de los padres aseveran que hubo un mejoramiento en el nivel académico de los centros autónomos y solamente una minoría del Consejo Directivo lo piensa. En el nivel secundario, existen más señales que la calidad académica mejoró, ésta es una opinión en general compartida, aunque en diferente medida, por todos. En su mayoría, todos los actores concuerdan en que hubo un mejoramiento en la asistencia y puntualidad de los maestros de primaria y secundaria. En general, para los directores de centro, hay una correlación positiva entre el número de años de autonomía y el cambio positivo de los resultados.

Eficiencia técnica

Las tasas de retención son más elevadas en los centros de educación secundaria autónomos que no autónomos. Sin embargo, también el costo por estudiante es bastante más elevado (24US\$ más, en promedio, en la muestra de escuelas analizadas en el estudio de Castillo (1997)). Además, las escuelas que fueron empujadas a incorporarse al proceso de autonomía son de grande tamaño y con experiencia profesional de los directores y profesores superior al promedio. Adicionalmente, el nivel socio-económico de los estudiantes de los centros autónomos es en promedio mejor que el de los no autónomos, en términos de educación de la madre y condiciones de la vivienda. Así, no se pueden, por ahora, extraer lecciones claras acerca del impacto de la reforma sobre la eficiencia productiva.

Calidad educativa

En la muestra de departamentos analizados en el estudio de Castillo (1997), Matagalpa, que es el segundo departamento en cuanto a porcentaje de centros autónomos y el más municipalizado, también se caracterizó por una evolución más positiva que el promedio nacional de los indicadores de aprobación en el nivel primario entre 1993 y 1995. Sin embargo, es difícil que la reforma haya actuado sobre este indicador y su evolución positiva puede deberse al rezago importante de este departamento.

Equidad

En general, parece que la descentralización ya está aumentando el rezago en términos de tasas de escolarización entre los departamentos relativamente más ricos, que se están descentralizando más rápidamente y los departamentos relativamente más pobres, atrasados en el proceso de descentralización. Esto podría en parte relacionarse (aunque pasó muy poco tiempo para establecer una relación) con la evolución de los recursos. En primer lugar, los departamentos menos desarrollados no captan el monto de copagos de los más desarrollados (o sea, tienen que devolver el 50% de los copagos del MED y además, siendo por lo general más pobres, los copagos son menores). En segundo lugar, parece que el MED no está implementando ninguna política redistributiva. Al contrario, se redujo más el gasto en educación por alumno del MED en los departamentos más pobres que en los más ricos.

Por ser una experiencia todavía muy reciente, no se ve un efecto disparador del proceso de descentralización entre los departamentos que más se descentralizaron, a pesar de la importancia de los recursos propios (la relativa similitud de condiciones socio-económicas entre los departamentos más descentralizados debería, sin embargo, proteger contra demasiada inequidad). La introducción, en 1997, de transferencias condicionadas a los municipios asignadas según criterios de equidad debería contribuir a reducir un poco la inequidad territorial.

RECUADRO 7. Continuación.

Indicadores intermedios de eficiencia y calidad:

Autonomía

Ver cuadro 18

Aproximadamente el 38% de los recursos para la educación estaba descentralizado en 1996. Se introdujeron copagos a nivel de las escuelas que, en muchos casos, representan entre el 40 y el 60% de los ingresos mensuales de los centros autónomos secundarios. Esto da a los centros un grado significativo de autonomía financiera. Además, tienen un buen grado de autonomía en lo administrativo y programático. Los centros autónomos, según el estudio del Banco Mundial, efectivamente toman más decisiones que los centros no autónomos.

Participación

En los centros autónomos, las decisiones se toman en forma colegial en el cuadro de los Consejos Directivos. Sin embargo, según un estudio del Banco Mundial (WB, 1996), los principales actores involucrados en el proceso educativo arrojan poco o ningún cambio en la participación de los padres. Sí hubo un cambio en la participación de los docentes. De hecho, la tasa de asistencia de los padres a las reuniones de los consejos es sólo del 30% que es poco (1996). Los profesores, al contrario, atienden en un 77%.

Capacitación

El modelo está fuertemente apoyado por recursos externos destinados a apoyo humano y financiero.⁷⁷

Movilización de recursos

El gasto por estudiante del nivel central en la educación ha venido disminuyendo constantemente desde el 1990 y alcanza ahora solamente 32.5US\$ por alumno (dato de 1995). Parece que el Estado traspasó, por efecto de la recesión, parte de la responsabilidad de la reforma a los organismos internacionales (fondos externos) y a las familias. Con respecto a este último aspecto, las contribuciones familiares, que representarían en promedio el 20% del presupuesto del MED en educación en el 1996, estarían llevando los montos totales gastados en educación pública primaria y secundaria a los niveles de 1992/93, representando una movilización significativa de recursos adicionales.

Otros indicadores intermedios

Se agilizaron los trámites de pago a los maestros de los centros autónomos.

En los tres departamentos analizados en el estudio de Castillo las relaciones alumnos/docentes son más elevadas en los centros autónomos que no autónomos. Esto debería estar indicando mayor eficiencia.

Sin embargo, hay evidencia de que hay una mayor proporción de personal administrativo con respecto al personal docente en los centros autónomos. Esto implica mayor burocratización, necesaria para la gestión de las nuevas responsabilidades.

RECUADRO 7. (Conclusión)

Se pueden, sin embargo, destacar los siguientes problemas: 1) el MED no cuenta con las instancias de control administrativo y financiero para supervisar a los más de 500 centros autónomos. 2) los directores de centro autónomo no siempre cuentan con las capacidades necesarias de gestión. Además, en muchos casos, están dedicando demasiado tiempo a los asuntos de gestión y demasiado poco a los asuntos académicos. 3) las recomendaciones de asignación no son siempre respetadas: los fondos propios y que provienen de las transferencias del MED se destinan principalmente a sueldos y beneficios del personal, siendo mínimas las cantidades para mantenimiento, inversiones o compra de material educativo.

Indicadores intermedios de equidad:

Composición del gasto

A pesar de la caída del gasto en términos reales, desde el 1990 la prioridad dada a la educación dentro del gasto público total ha claramente aumentado, pasando del 14.6 % (en el 1990) al 21.5 % (en el 1995). El gasto en educación primaria representaba el 80% del gasto corriente en educación básica en 1996. Su participación en el presupuesto del MED, en términos de gasto por alumno, ha aumentado entre 1993 y 1996 se comparado con el gasto en educación secundaria.

Distribución de recursos y gastos

Las transferencias tienen una desviación estándar muy elevada (cuadro 22) y se distribuyen entre los departamentos sin ninguna correlación con el grado de pobreza (cuadro 22 y gráfico 10).

Se están creando diferencias de salarios debidos a los copagos (que se utilizan mucho en incentivos salariales). La diferencia de salarios (cuadro 22) podría estar reflejándose en una mayor calidad de los centros autónomos de los departamentos más ricos en relación a todos los otros centros, con repercusiones negativas sobre la equidad inter-departamental y personal.

La equidad inter-personal se ve, también, amenazada directamente por el cobro del copago, que puede ser discriminatorio para las familias más pobres. Sin embargo, éste es ahora voluntario en la primaria y, además, el MED estableció un subsidio de 5 córdobas por alumno/mes para apoyar los hijos de las familias que no pueden pagar.

Cuadro 22
RESULTADOS COMPARATIVOS DE EFICIENCIA, CALIDAD Y EQUIDAD

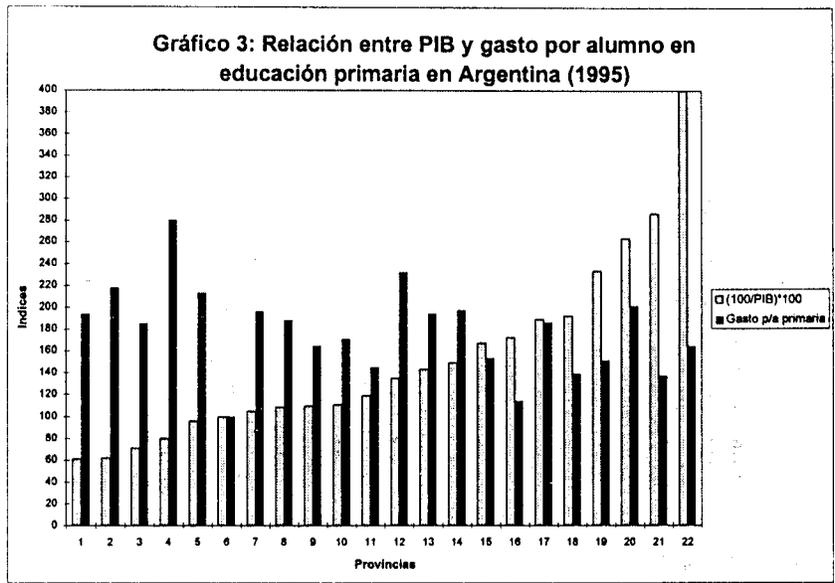
	IMPACTO SOBRE EFICIENCIA	IMPACTO SOBRE CALIDAD EDUCATIVA	IMPACTO SOBRE EQUIDAD TERRITORIAL
ARGENTINA	<p>.Falta evidencia directa sobre eficiencia social .Ambigua la evolución de los indicadores de costo-cobertura de la provisión. Resultados heterogéneos entre provincias.</p> <p>.Evidencia indirecta:</p> <p>-la falta de participación no es una buena señal para la eficiencia social -falta un marco regulador eficiente -la falta de descentralización a nivel escolar indica que no se aprovecharon las potencialidades de la reforma en términos de eficiencia</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta: -el aumento en el plantel docente, combinado con la tendencia decreciente del gasto en los 80, deja pensar que bajó el sueldo promedio y puede tener un impacto negativo sobre la calidad -falta una descentralización a nivel escolar -faltan estándares educativos federales vinculantes</p>	<p>.Impacto sobre cantidad: se reduce la dispersión de la tasa de inasistencia: $\sigma_i^{78} (80) = 2.5$; $\sigma_i (91) = 1.4$</p> <p>.Impacto sobre calidad: falta evidencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta sobre calidad:</p> <p>-Distribución del gasto en educación primaria tendencialmente regresiva.⁷⁹</p> <p>$r_{gp,1/pib} (95) = -0.32$</p> <p>-Aumento de la dispersión del sueldo docente, a favor de las prov con mayor ingreso:</p> <p>$\sigma_s (83) = 13$; $\sigma_s (92) = 39$</p> <p>$r_{s,pib} (1992) = 0.6$</p> <p>====>= aumento de la dispersión de la calidad educativa entre áreas</p>
BOLIVIA	<p>.Falta evidencia directa sobre eficiencia social .En términos de indicadores de costo-cobertura, la eficiencia técnica está temporalmente bajando</p> <p>.Señales positivas: -se están formando órganos de participación -aumento del control de los usuarios -aumento del gasto en inversión:</p> <p>$G_i/G_{tot} (90) = 0\%$ $G_i/G_{tot} (95) = 10\%$</p> <p>.Señales negativas: -el modelo crea problemas de <i>accountability</i> -falta de autonomía escolar</p>	<p>.Falta evidencia directa sobre calidad educativa</p> <p>.Señales positivas: -aumento del control de los usuarios -mejora de la infraestructura debida al aumento del gasto en inversión</p> <p>.Señales negativas: -problemas de <i>accountability</i> -falta de autonomía escolar -falta de un sistema de evaluación de calidad</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta: .Impacto sobre el gasto:</p> <p>-Dispersión del gasto en inversión muy elevada: $\sigma_i (1995) = 111$</p> <p>-Falta de correlación entre el gasto en inversión y el déficit educacional: $r_{gi,d} (1995) = 0.05$</p>

Cuadro 22 (Continuación)

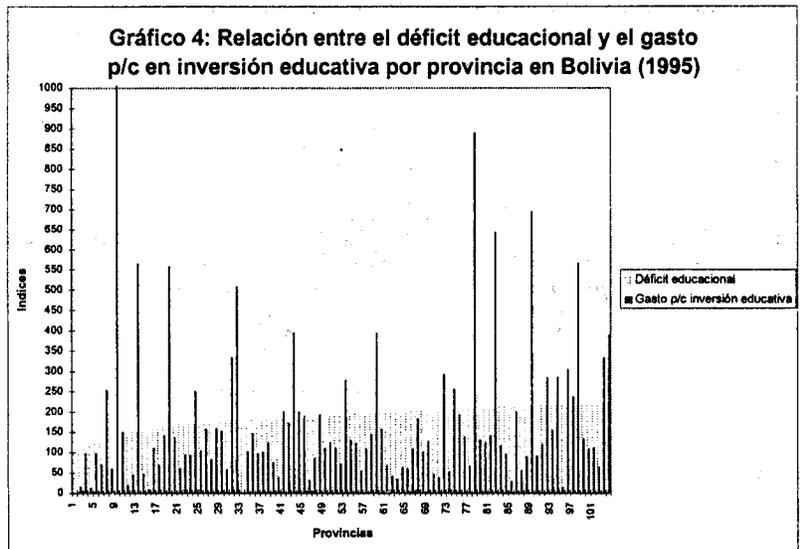
	EFICIENCIA	CALIDAD EDUCATIVA	EQUIDAD TERRITORIAL
BRASIL	<p>.Hay alguna evidencia que la reciente mayor autonomía escolar lleva a mejoras en la eficiencia social del servicio educativo</p> <p>.Ambigua la evolución de los indicadores de costo-impacto de la provisión. Resultados heterogéneos entre Estados.</p> <p>.Evidencia indirecta: -marco regulador inadecuado -falta de capacitación de gestión local y de directores de escuela</p> <p>*Mina Gerais: -mejoras en las pruebas de rendimiento a paridad de gasto -gestión más participativa - mejoramiento de la infraestructura -directores más capacitados y responsables por el proceso de nómina en 2 etapas -docentes más capacitados por los programas de capacitación escolar</p>	<p>.Falta evidencia directa sobre calidad</p> <p>.Evidencia indirecta positiva: -aumento de docentes con formación -aumento de la autonomía escolar, combinada con mayor participación, desde mitad de los 80</p> <p>.Evidencia indirecta negativa: -falta de capacitación de gestión local y de los directores de escuela -falta de sistemas de evaluación</p> <p>*Minas Gerais: -mejoras en las pruebas de rendimiento del 1994 con respecto al 1992 (aumento de 20 puntos en idioma y 40 en matemática) -mejoramiento de la infraestructura -directores más capacitados y responsables -docentes más capacitados</p>	<p>.Impacto sobre cantidad: se reduce la dispersión de la tasa de escolarización: σ_e (1982) = 13; σ_e (1995) = 4</p> <p>.Impacto sobre calidad: falta experiencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta sobre calidad: -Distribución del gasto por alumno en el sector municipal regresiva: $\Gamma_{gm,1/pib}$ (1990) = -0.6</p> <p>-Dispersión importante en el sueldo promedio docente: σ_s (95/96) = 33</p> <p>-Dispersión de docentes con primaria incompleta aumenta: σ_{ri} (80) = 39; σ_{ri} (94) = 63</p> <p>=====> aumento de la dispersión de la calidad educativa entre áreas</p>
CHILE	<p>.Falta evidencia directa sobre eficiencia social</p> <p>.Considerando que:⁸⁰</p> $R_m - R_p = b(G_m - G_p) \text{ y que } R_m < R_p^{81}$ <p>se tiene que las escuelas municipales son menos eficientes que las privadas subvencionadas</p> <p>Además, frente a una caída del gasto equivalente para los dos sectores, el sector privado subvencionado ganó matrícula y el municipal perdió matrícula.</p> <p>.Evidencia indirecta negativa sobre eficiencia social: -ausencia de participación</p> <p>.Evidencia indirecta negativa sobre eficiencia técnica: -se está reduciendo la inversión: $G_i/G_{tot}(87) = 1.2\%$; $G_i/G_{tot}(90) = 0.8\%$</p> <p>-la relación alumnos/docentes se redujo mucho en los 80 -falta de autonomía local y escolar</p> <p>.Evidencia positiva: -marco regulador efectivo</p>	<p>.Las escuelas municipales, controlando por el sesgo socio-económico, tienen peor rendimiento que las privadas subvencionadas</p> <p>.Evidencia indirecta negativa: -reducción de la inversión -falta de autonomía local y escolar</p> <p>.Evidencia indirecta positiva: -existencia de un sistema de evaluación anual desde el 1988</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta: -Dispersión del gasto elevada: σ_g (1994) = 46</p> <p>-Distribución tendencialmente progresiva del gasto: $r_{g,p}$ (1994) = 0.41</p> <p>.Sin embargo, la ausencia de correlación entre gasto y rendimiento ($r_{s,g}$ (94) = -0.1) hace difícil prever el comportamiento de la calidad educativa. La capacidad de gestión desigual entre comunas debe haber influido sobre la distribución de la calidad</p> <p>.Aumenta el <i>gap</i> entre las mejores y las peores escuelas en términos de rendimiento hasta el 1992</p>

Cuadro 22 (Conclusión)

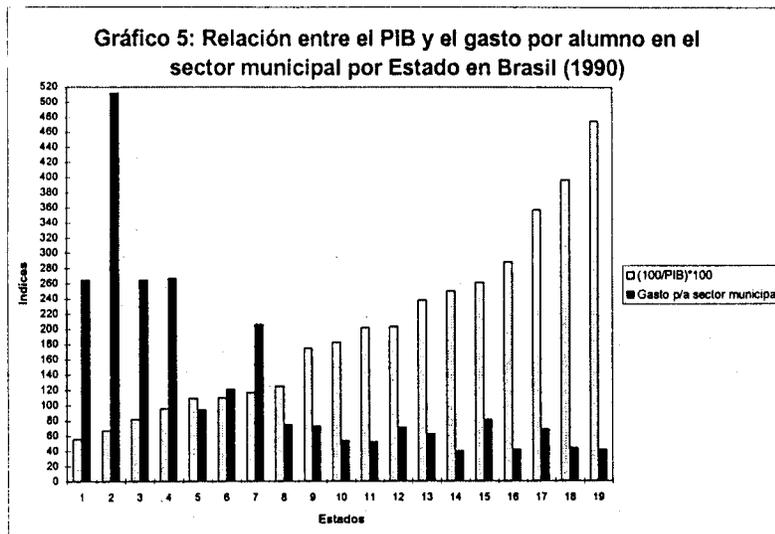
	EFICIENCIA	CALIDAD EDUCATIVA	EQUIDAD TERRITORIAL
COLOMBIA	<p>.Hay alguna evidencia que la provisión local de los servicios es más eficiente socialmente que la provisión central</p> <p>.Falta evidencia directa sobre eficiencia técnica</p> <p>.Señales positivas: -está aumentando el gasto en inversión: $G_i/G_{tot}(1990)=4\%$; $G_i/G_{tot}(1996)=28\%$</p> <p>.Señales negativas: -falta de participación -supervisión y fiscalización insuficientes -problemas de <i>accountability</i> -falta de autonomía escolar</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Señales positivas: -aumento del gasto en inversión y dotación -introducción de un sistema de evaluación</p> <p>.Señales negativas: - p r o b l e m a s d e <i>accountability</i> -falta de autonomía escolar</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Evidencia indirecta: -Dispersión de las transferencias elevada: $\sigma_{sf}(1996) = 30$; $\sigma_{pic}(1996) = 28$</p> <p>-Falta de correlación del Situado Fiscal con la pobreza: $r_{sf,p}(1996) = 0.08$</p> <p>-Débil correlación positiva de la PIC con la pobreza: $r_{pic,p}(1996) = 0.34$</p>
MEXICO	<p>.Falta evidencia directa sobre eficiencia social y técnica</p> <p>.Señales negativas: -la falta de participación no es una buena señal para la eficiencia social -el gasto en inversión, ya bajo, tiene una tendencia decreciente: $G_i/G_{tot}(89-92) = 2.8\%$; en ↓</p> <p>-problemas en la fusión de los dos sistemas (federal y estadual) -falta de descentralización al nivel escolar</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Señales negativas: -gasto en inversión en reducción -falta de descentralización al nivel escolar -falta de sistemas de evaluación</p> <p>.Señales positivas: -aumento de los sueldos docente</p>	<p>.Aumento en la dispersión de la tasa de repitencia entre Estados: $\sigma_r(88/89) = 28$; $\sigma_r(95/96) = 35$</p> <p>.Evidencia indirecta: -Distribución tendencialmente regresiva del gasto federal.⁸² con grado de regresividad en leve aumento: $r_{gf,p}(88/89) = -0.4$; $r_{gf,p}(95/96) = -0.5$</p> <p>-Leve correlación negativa gasto federal/ repitencia: $r_{gf,r}(95/96) = -0.3$</p>
NICARAGUA	<p>.Existe evidencia de una mayor eficiencia social asociada a los centros autónomos</p> <p>.Resultados de eficiencia técnica ambiguos</p> <p>.Señales positivas: - e l e v a d a a u t o n o m í a administrativa y financiera de las escuelas -mayor asistencia y puntualidad de los docentes -aumento de la relación alumnos/docentes</p> <p>.Señales negativas: -mayor gasto administrativo -poco gasto en mantenimiento e inversión -marco regulador y capacidad de supervisión poco desarrollados -falta de capacidad de gestión de los directores de escuela</p>	<p>.Falta evidencia directa</p> <p>.Señales positivas: -mayor asistencia y puntualidad de los docentes -aumento en el sueldo docente -elevada autonomía administrativa y financiera de las escuelas</p> <p>.Señales negativas: - p o c o g a s t o e n mantenimiento e inversión -falta de capacidad de gestión de los directores de escuela -falta de sistemas de evaluación</p>	<p>.Ya se nota un rezago en la tasa de escolarización de los departamentos menos descentralizados</p> <p>.Evidencia indirecta: -El gasto del nivel central por alumno está reduciéndose más en los departamentos menos descentralizados</p> <p>-Dispersión elevada de las transferencias del nivel central: $\sigma_{tc}(1996) = 77$</p> <p>-Falta de correlación entre las transferencias y el grado de pobreza: $r_{tc,p} = -0.035$</p> <p>-Dispersión elevada de sueldo entre las escuelas:⁸³ $\sigma_s(1996) = 30$</p> <p>====> aumento de la dispersión de la calidad educativa entre áreas</p>



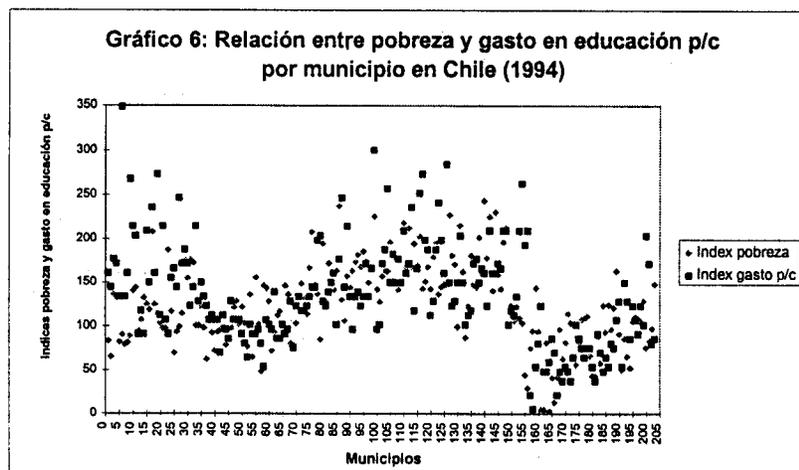
Fuente: Elaboración propia con base en Porto/Sanguinetti (1996) y Bisang / Centrangolo (1997).



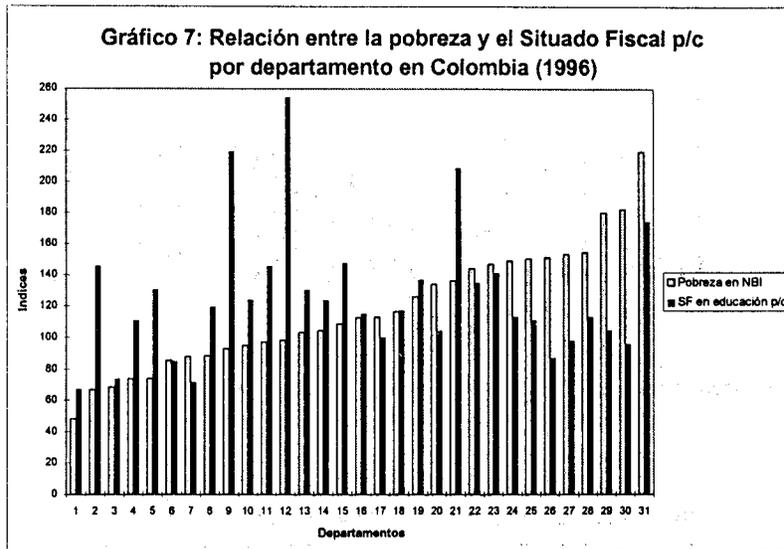
Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Desarrollo Humano (1996).



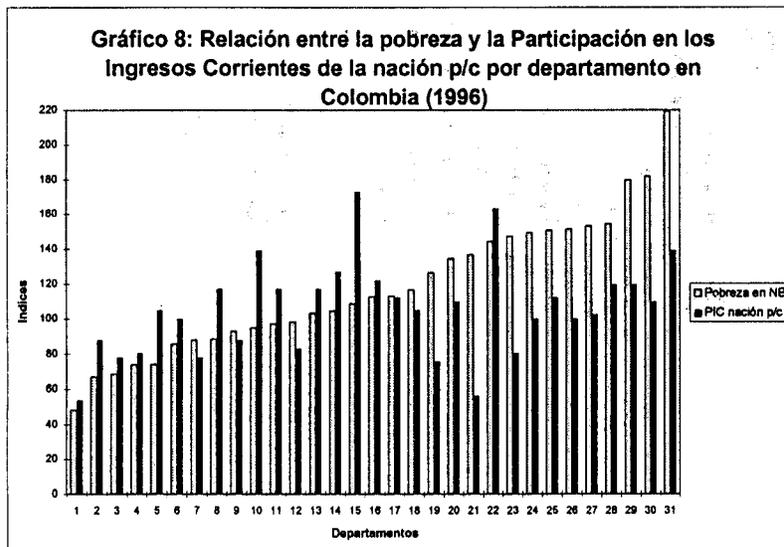
Fuente: Elaboración propia con base en IPEA (1993).



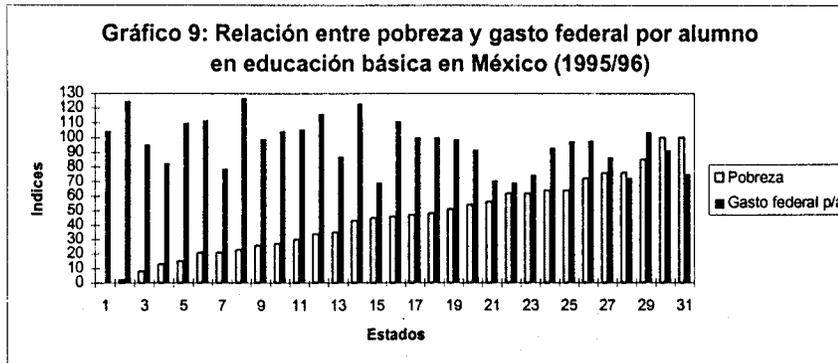
Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (1996) y Subdere (1994).



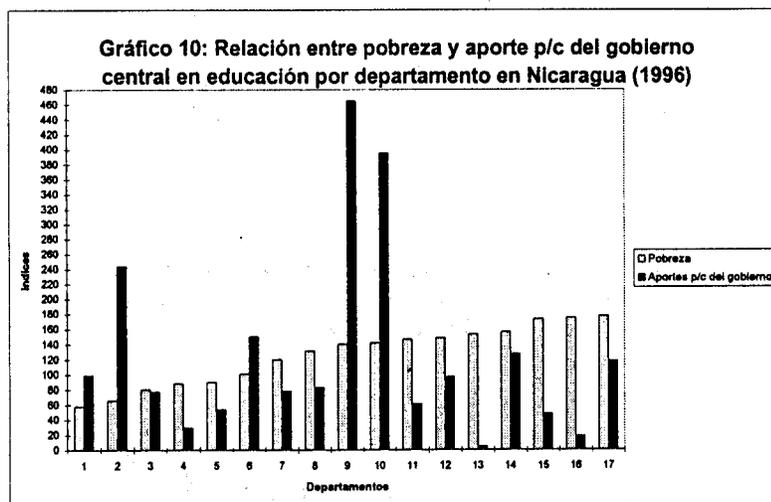
Fuente: Elaboración propia con base en Vargas / Sarmiento (1997).



Fuente: Elaboración propia con base en Vargas / Sarmiento (1997).



Fuente: elaboración propia en base a SEP (1996) y World Bank (1992).



Fuente: Elaboración propia con base en Arcia / Mendoza / Iachan (1996) y Castillo (1997).

IV. CONCLUSIONES

No es fácil sacar conclusiones de un análisis comparativo que cubre siete países tan diferentes y que han implementado, como se ha destacado, reformas tan diferentes. **Los resultados, por lo general no muy satisfactorios, de eficiencia y calidad experimentados por los países con las reformas de descentralización de más largo plazo, así como la tendencia a la divergencia en indicadores de calidad entre áreas geográficas, apuntan a errores en la implementación y diseño de las reformas** que es necesario no repetir para que la descentralización pueda efectivamente mejorar la eficiencia y calidad de los sistemas educativos, aliviando las presiones sobre la equidad. La evaluación de estas experiencias es útil para que se pueda empezar a pensar en una “tercera generación” de reformas, mejor diseñadas e implementadas.

Observando las experiencias más recientes (reformas de "segunda generación"), se notan, de hecho, algunos cambios positivos como son, por ejemplo, los **esfuerzos para crear un consenso** acerca de la reforma, **una implementación de esta, por lo general, más conforme a objetivos de eficiencia**, los esfuerzos (aunque no necesariamente exitosos) para **reducir la arbitrariedad de las asignaciones** de las transferencias, los **enfoques menos municipalistas** y (por lo menos en dos de los cuatro casos analizados) **más centrados en la unidad escolar** y, finalmente, los esfuerzos para crear **canales de participación más efectivos** en contextos donde la democratización es un objetivo. Cabe destacar que, inclusive, algunos de estos elementos han sido, sucesivamente, incorporados en las reformas brasileñas y chilenas.

Sin embargo, algunos puntos siguen problemáticos como la **escasa autonomía real** en algunas funciones, los **marcos reguladores todavía poco desarrollados** para la correcta implementación de las fórmulas de asignación y la supervisión del sistema educativo, la elección de **modelos de provisión difíciles de coordinar y regular**, la **falta de sistemas de evaluación de la educación** y los **esfuerzos de capacitación insuficientes** para las nuevas exigencias de provisión. Un esfuerzo adicional es, entonces, necesario.

Sucesivamente, se destacan algunas de las principales lecciones que se pueden extraer del análisis comparativo:

- La **secuencia de implementación** de las reformas debe tomar en cuenta el cuadro socio-económico y político-institucional de partida de cada país y ser conforme al persecución de objetivos de eficiencia y equidad. Además, debe tratar de maximizar el grado de consenso entre los distintos actores involucrados en la reforma.
- Es necesario que la reforma se desarrolle en el cuadro de una **disponibilidad de recursos financieros** para que sea viable.

- Es importante entregar un **grado de autonomía real** a los nuevos niveles proveedores, reemplazando las restricciones directas con directivas e incentivos.
- En un cuadro de escasa capacitación y participación, como el que caracteriza la región latinoamericana, las **transferencias inter-niveles tienen un papel fundamental en los resultados de eficiencia**. En primer lugar, es necesario introducir transferencias específicas al sector educativo, o sea que se distribuyan antes sectorialmente y después territorialmente, para responder más específicamente a las necesidades del sector y para hacer la intervención más efectiva. En segundo lugar, parecería razonable asignar el grueso de estas transferencias (destinadas, generalmente, al pago de los docentes) según matrícula (y no según profesor, como se estuvo o se sigue haciendo en algunos países) por el efecto positivo que esta asignación comporta sobre indicadores de costo-cobertura. Una corrección por algún indicador, directo o indirecto, de rendimiento (asistencia, deserción, repetición resultados académicos, etc) es posible para tomar también en cuenta la calidad. La incorporación de esta segunda variable necesita sin embargo contar con más información y con una supervisión estricta de la cual no siempre se dispone. Queda claro que, de todos modos, sin la necesaria autonomía de provisión, incentivos de este tipo no pueden ser realmente efectivos. Para fomentar la eficiencia y la calidad, puede ser también importante combinar estas transferencias específicas con alguna directiva que vincule los niveles receptores a gastar por lo menos un monto mínimo de recursos propios (incluidos los recursos co-participados) en gastos de inversión, mantenimiento, etc, o fijar directivas de asignación (para inversión pública, por ejemplo) sobre estos recursos propios. Para que esto sea factible, sin embargo, es necesario que la transferencia central sea suficiente para cubrir los sueldos docente y que su asignación corresponda realmente a criterios pre-determinados de eficiencia. En caso contrario, se generarán desvíos de fondos propios para cubrir remuneraciones con consecuencias negativas para la calidad (como se percibió en los casos de Chile y Colombia).
- En un cuadro de elevada inequidad territorial, las transferencias tienen, también, un papel fundamental para aliviar las presiones de la reforma sobre la **equidad**. Las transferencias específicas podrían asignarse tomando en cuenta algún criterio de equidad, sea incorporando directamente algún indicador de pobreza/capacidad fiscal/costo de provisión en la fórmula de asignación, sea adoptando una “tasa de condicionamiento” (*matching rate*) diferenciada por nivel socio-económico (variando las proporciones de gasto de funcionamiento financiado con transferencias y recursos propios). De esta manera, es posible obtener una distribución progresiva de recursos, como en el caso chileno. La progresividad en la distribución del gasto es importante para la distribución de los resultados de calidad en la medida que las diferencias de gasto se asocien a diferencias importantes de salario (como comprobado en los casos brasileño, nicaragüense, y argentino) o que la relación sueldo-rendimiento sea estrecha (caso mexicano). Una distribución que se efectúa por profesor sin ninguna corrección por nivel socio-económico como la colombiana, la mexicana, y la nicaragüense antes de 1997 muestra a lo más una falta total de correlación con la pobreza. Alternativas posibles para preservar la equidad consisten

en utilizar transferencias generales asignadas según capacidad fiscal o pobreza, en los casos en los cuales los países cuentan con este tipo de transferencias, o bien combinar la reforma con programas focalizados a las áreas más débiles. El problema con este último tipo de medida, sin embargo, es que existe el riesgo que sea esporádica, o sea que falte de continuidad y sistematización en su aplicación.

- La descentralización de las principales competencias⁸⁴ a un nivel intermedio (Estados, departamentos, provincias) o a agrupaciones de municipios (dependiendo del tamaño y densidad poblacional de las divisiones geográficas del país), combinada con la desconcentración de funciones administrativas, sustantivas y financieras⁸⁵ a las escuelas, debería permitir maximizar la eficiencia y preservar la equidad. Entregar márgenes importantes de **autonomía a las escuelas** es, de todas maneras, necesario para mejorar la eficiencia técnica y social, así como la calidad, de la provisión. **Es tiempo que las reformas se centren en la escuela subordinando el papel de los otros niveles a la buena marcha del proceso educativo que se desarrolla en la unidad escolar, y no vice-versa.**
- Es fundamental contar con un **marco regulador adecuado** a las exigencias de regulación y supervisión de un sistema descentralizado de provisión. Este marco debería involucrar al nivel central, así como a los niveles intermedios y locales.
- Aumentar la participación y el control social es otro gran desafío de la reforma. Nuevamente, entregar **más autonomía a la escuela** debería actuar positivamente sobre estas dimensiones, así como introducir **mecanismos de financiamiento más *participation-enhancing***.
- Es necesario acompañar la reforma con medidas y programas de **capacitación específica**, sobre todo en los aspectos de gestión.
- Finalmente, los requerimientos de información para el funcionamiento del sistema necesitan que se cuente con **bases locales de información** actualizadas y con canales efectivos de transmisión de esta información.

NOTAS

1. Ver Rondinelli/Nellis/Cheema (1984) y Klugman (1994).
2. Ver Klugman (1994) y Rondinelli/ Nellis/ Cheema (1984), para una discusión de estos conceptos aplicados a países en desarrollo.
3. Puede ser inclusive difícil caracterizar el modelo de descentralización adoptado en el cuadro de un mismo sector, por las diferencias que se pueden dar entre las áreas geográficas de un mismo país, por ejemplo.

4. Delegación y desconcentración han sido de hecho usadas de manera bastante extensiva en los países en desarrollo en los setenta (ver Rondinelli/Nellis/Cheema (1984) para una revisión de experiencias).
5. Se da un énfasis particular a las razones políticas en Prawda (1992).
6. Behrman (1995) da una explicación de este concepto, aplicándolo al caso de la educación.
7. Para un tratamiento formal de este problema, ver Behrman (1995).
8. Una discusión de este punto puede ser encontrada, por ejemplo, en Musgrave (cap.27, 1989), Oates (cap. 1, 2, 4, 1991) y Klugman (1994). Musgrave, particularmente, desarrolla un interesante análisis sobre el tamaño óptimo de una comunidad para un cierto nivel de servicio.
9. De acuerdo a Stiglitz (1988) la educación, así como la salud, se definen mejor como "bienes privados públicamente provistos", teniendo muchas de las características de los bienes privados.
10. Para una discusión de la relación entre la descentralización y las características de los bienes, ver Prud'homme (1995).
11. Una evaluación crítica de la descentralización administrativa y curricular, aplicada al caso de América Latina, se encuentra en UNESCO/ REDUC (1991). Alguna evidencia sobre la calidad de la escolaridad entregada localmente se encuentra también en Klugman (1994) y Winkler (1991).
12. Típicamente, las autoridades y burocracias locales se preocupan de sus propios intereses (su propio poder político y económico) y si representan a la comunidad local, de los intereses y objetivos que haya adoptado su comunidad (desarrollo de la industria local, infraestructura, servicios sociales, etc.) que bien pueden entrar en conflicto con los objetivos nacionales (estabilización macroeconómica, objetivos sociales nacionales, logros científicos, credibilidad internacional, etc).
13. Este tipo de modelo es el que de hecho puede ser observado en muchos países, sobre todo aquellos del mundo en desarrollo.
14. Este factor de divergencia esta en particular enfatizado por Behrman (1995).
15. Enfatizado por la mayor parte de la literatura sobre descentralización y principalmente por Musgrave (cap.28, 1989), Oates (cap. 1, 2, 1991), Prud'homme (1995), Helm y Smith(1987) y Klugman (1994).
16. Una revisión y discusión de los instrumentos mencionados puede ser encontrada en Musgrave (cap.28, 1989) y Winkler (1994).
17. Las repercusiones de objetivos conflictivos o al menos diferentes, de los actores envueltos en la implementación del proceso es un elemento interesante que esta aproximación comparte con aquella de política publica.
18. Una explicación de la teoría básica de P/ A, ampliamente aplicada a las relaciones de empleo y seguros, puede encontrarse en Krepps (1990), Rees (1985), Hart/ Holmstrom (1987) y Ricketts (1986).
19. En los sectores de educación y salud, por ejemplo, el interés nacional y las consideraciones de equidad, pueden incluso sugerir que el proceso de descentralización no es conveniente.
20. Nosotros limitamos nuestra atención a la relación un principal/ un agente, asumiendo que esta relación no esta influenciada por el comportamiento/ desempeño de los otros agentes.

21. Ver, por ejemplo, Levaggi (1993) para una discusión de los méritos relativos de diferentes tipos de subsidios para lograr objetivos específicos.
22. Este y otros tipos de subsidios con "tasas variables de condicionamiento" (*variable matching rates*) son analizados y ejemplificados en Winkler (1994).
23. Extensivamente analizado en Kreps (1990).
24. En inglés, *incentive compatibility constraint*.
25. A través de la movilización de recursos locales, una administración y monitoreo apropiados de las escuelas, etc.
26. Dependiendo de la característica seleccionada, mientras más adversas las condiciones iniciales, más bajos van a ser los resultados asociados con cada nivel de esfuerzo y mientras más bajas las preferencias, más bajo va a ser el esfuerzo invertido en perseguir el resultado.
27. Esa solución es claramente un *second best* relativamente a la solución que sería producida en la situación en la cual el principal supiera la verdad (ver por ejemplo, Rees (1985), para una discusión de las propiedades de las diferentes soluciones).
28. Aun en el caso de un escaso interés por los objetivos del gobierno central, los subsidios centrales son útiles hasta donde ellos hacen posible para el gobierno local obtener más recursos disponibles para otros propósitos, incluyendo un aumento en el consumo de bienes privados a través de una baja de los impuestos locales (este es el bien conocido problema de la "fungibilidad" de los recursos públicos).
29. Analizado extensivamente en Kreps (1990), Rees (1985) y Holmstrom/ Hart(1987).
30. Si el agente pudiera observar el estado del mundo antes que el acuerdo fuera decidido, eso sería un caso de "información privada/ selección adversa" otra vez.
31. Lo que es muy plausible en vista de los problemas de monitoreo conectados a acciones realizadas por unidades externas dentro de áreas geográficas pequeñas.
32. Lo cual, otra vez es tan solo un *second best* relativamente a la solución generada por una situación de certeza o en la cual, de cualquier modo, el principal puede observar el esfuerzo del agente. Para una discusión de la regla de riesgos optimalmente compartidos bajo diferentes circunstancias, ver Rees (1985).
33. Quienes tratan con las diferentes aproximaciones que pueden adoptarse para resolver el problema anteriormente especificado.
34. Una discusión de los méritos relativos de los esquemas de incentivos complejos y no complejos es aportada en Hart/ Holmstrom (1987).
35. Para una discusión del caso de un esfuerzo imperfectamente observable, ver Rees (1985).
36. Ello constituiría un caso de utilización de información imperfecta acerca del esfuerzo(diferente del caso previo, en la medida que la variable "gastos" está correlacionada con ambos el esfuerzo y el estado del mundo).
37. Lo que parece ser usualmente el caso (ver Winkler (1994) para una discusión en estas líneas).
38. Demski/ Sappington (1984) entregan un ejemplo interesante de selección adversa en un escenario de agentes múltiples.
39. Una cláusula de performance relativa podría ser introducida en el acuerdo, y ser impuesta, como fue antes el caso con los objetivos de gasto. Un ejemplo interesante del uso de condiciones de performance relativas, aplicadas al caso de la ayuda internacional, puede ser encontrada en Pietrobelli/ Scarpa(1990).

40. Este es el caso, poco tratado en la literatura, de uno (o varios) agente (s), con dos principales.
41. Levaggi (1993) determina la regla de asignación óptima de los subsidios de ayuda en un contexto dinámico que se centra en el ciclo de vida política de las autoridades locales.
42. Una visión del sistema de subsidios como un juego dinámico es presentado en Levaggi/ Smith(1994) y Livesey (1987).
43. En Bolivia, por ejemplo, el porcentaje de ingresos tributarios descentralizado a los niveles subnacionales empieza a tener mayor relevancia solamente después de la Ley de Reforma Tributaria de 1986.
44. Aunque, con respecto a esta dimensión resultaría importante mirar también a la densidad poblacional.
45. En el Brasil, la educación primaria nació prácticamente ya descentralizada, con la co-existencia de los sistemas estaduais y municipales de educación, reconocidos formalmente desde el 1930.
46. Esta última se encuentra materialmente en la sede de las municipalidades y cubre el distrito equivalente al territorio de la municipalidad, pero es, de hecho, un órgano que depende del departamento.
47. Un análisis de estos procesos se encuentra en Fundap (1996).
48. Un análisis detallado de estos nuevos procesos de autonomía escolar se encuentra en IPEA (1994, 1995).
49. Como aparece claramente de una encuesta realizada a mediados de 1992 sobre asuntos de gestión educacional en la enseñanza media que examina el grado de influencia de los directores de escuela sobre las decisiones de personal, presupuesto, administración y curriculum.
50. Véase Fiske (1996) para una discusión del modelo de descentralización de la educación, donde se destacan los cambios de enfoque y el problema del consenso político.
51. Véase Fiske (1996) para una breve descripción de la primera etapa de descentralización.
52. En el Estado de Santa Catarina, en Brasil, por ejemplo, en el 1993 los municipios financiaban en promedio el 20% del gasto educativo con recursos propios y el porcentaje va aumentando (Fundap, 96).
53. Para medir, directamente, la eficiencia técnica (o productiva), se utilizan indicadores de costo-impacto, donde el impacto puede ser aproximado por el efecto sobre la cobertura o la calidad. La evolución de estos indicadores y su relación con la reforma va interpretada con mucho cuidado. La evolución, en cuanto, comparar resultados expresos, habitualmente, en términos físicos y gastos, expresos en términos monetarios, no es tarea sencilla. La relación con la reforma en cuanto no se puede establecer una causalidad clara.
54. Ver "Resultados preliminares de la encuesta SUBDERE/Universidad de Oxford sobre aspectos de eficiencia, autonomía y participación en el sector de la educación municipal en Chile" (Di Gropello, 1997).
55. Esto parece evidente al observar la calidad, en muchos casos deficiente, de los PADEM (Ver Di Gropello, 1997).

56. La variable "gestión", tradicionalmente poco captada en los estudios de calidad educativa, se tratará de captar, en el caso chileno, a través de las dimensiones de autonomía, capacitación y participación (ver, Di Gropello, 1997).
57. En Minas Gerais, en 1991, se implementó una desconcentración de responsabilidades hacia las unidades escolares de mucha trascendencia (ver Guedes/Lobo/Walker/Amaral (1997) e IPEA (1995)) para una descripción de este proceso.
58. Ver IPEA (1994,1995).
59. Las reformas vigentes desde más tiempo y que caracterizan, entonces, más adecuadamente el caso brasileño. Ver Fundap (1996).
60. Ver Fuller (1985) y Harbison and Hanushek (1992) para una reseña de estudios sobre determinantes del rendimiento escolar.
61. De hecho un análisis comparativo de 7 países de América Latina efectuado por la UNESCO (ver UNESCO/REPLAD (1994)) confirma la relevancia de variables de organización educativa y gestión de los recursos humanos en los resultados de rendimiento.
62. Se supone que sueldos promedios más elevados atraen a personas más capacitadas y que tienen un impacto positivo sobre la asistencia y motivación de los docentes.
63. El concepto que, con más claridad, se puede vincular a la reforma de descentralización (mucho más difícil es la vinculación entre la equidad medida a nivel individual y la reforma).
64. La ausencia de correlación puede explicarse en parte por la relativa homogeneidad salarial entre los municipios en Chile (una evaluación efectuada sobre 10 municipios de todo el país encuentra una desviación estándar de aproximadamente 15). Estos se diferencian, entonces, sobre todo por la relación docentes/alumnos.
65. Es por ejemplo el caso de las municipalizaciones implementadas en los Estados de Espíritu Santo (donde se hizo gradualmente por municipio) y de Santa Catarina (donde se hizo gradualmente por responsabilidad traspasada).
66. Ver Di Gropello (1997).
67. El nivel central se considera habitualmente como neutral al riesgo y los niveles subnacionales como adversos al riesgo. Esto implica que el monto de financiamiento no puede depender únicamente de los resultados de la acción.
68. Un análisis de los desafíos asociados a la utilización del subsidio por estudiante en Chile se encuentra, ampliamente desarrollada, en Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo (1996).
69. Con respecto a la autonomía sustantiva, existe, por ejemplo, evidencia que un curriculum y una organización del tiempo de estudio parcialmente diferenciados territorialmente permite aumentar el tiempo de instrucción, variable, ésta, muy relevante en los resultados de calidad (ver, por ejemplo, World Bank (1995)).
70. Ver Di Gropello (1997).
71. En Brasil, esto se debe principalmente a la fuerte dependencia de los municipios de recursos de transferencia y en Argentina a la falta de transferencias sectoriales que hace difícil idear esquemas que vinculan recursos con resultados
72. A pesar de que la masa salarial del personal administrativo ha sufrido un proceso importante de racionalización (no más del 15% de los recursos pueden ser empleados en gastos de administración).

73. Los fenómenos de pereza fiscal y la escasa correlación entre recursos asignados y pobreza (Gráfico N.8) son indicadores de la ineffectividad de la fórmula.
74. Una discusión sobre la naturaleza del Situado Fiscal y la necesidad de modificarla se encuentra en Duarte (1996).
75. Sin embargo, a partir del 1995, el Decreto 1156 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció que las instituciones financieras deben exigir a las entidades territoriales la constitución de garantías admisibles suficientes cuyo valor mínimo debe corresponder al 150% del valor del crédito otorgado. Asimismo, la circular 057 del mismo año exige a los bancos ejercer un seguimiento sobre el uso que dan al crédito las entidades territoriales. Estas medidas deberían contribuir a reducir el uso del crédito.
76. De hecho, estimaciones de elasticidades hechas entre el 1994 y el 1995 comprueban la respuesta negativa que presentan los ingresos tributarios en los municipios de menor población frente a la participación en los ingresos corrientes de la nación (DNP, 1996).
77. Por ejemplo, AID ha aprobado un proyecto de US30 millones de dólares dirigido a apoyar la educación básica, con un componente destinado a desarrollar capacidad institucional a nivel central y local para fortalecer el modelo de descentralización. Un proyecto del Banco Mundial está proveyendo entrenamiento, asistencia técnica y equipo, tanto al nivel central como local.
78. "ó" se refiere a la desviación estándar. Que se calculó en base a índices para comparabilidad entre los países.
79. "r" se refiere al coeficiente de correlación ($r_{x,y} = \text{Cov}(x,y) / \sigma_x \cdot \sigma_y$).
80. Rm = resultado educacional del sector municipal; Rp = resultado educacional del sector privado subvencionado; Gm = gestión del sector municipal; Gp = gestión del sector privado subvencionado (ver Carciofi/Larrañaga/Cetrangolo, 1996).
81. Corrigiendo por el sesgo socio-económico.
82. Transferencias + programas federales (no incluye gasto financiado con recursos estatales y municipales).
83. Se refiere a una muestra de 16 centros de secundaria localizados en tres departamentos del país (Managua, León y Matagalpa).
84. Entre las cuales se destacan las funciones de financiamiento, de asignación de los subsidios centrales, de administración de los programas de inversión, de gestión y capacitación del personal y de elaboración de los currícula.
85. Entre las cuales se destacan el mantenimiento de la infraestructura, la gestión corriente, con flexibilidad suficiente para hacer cambios en la planta docente, la gestión sustantiva de algunos aspectos educativos y la capacidad para administrar los recursos traspasados y levantar recursos propios.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, J.R (1995), "A questao tributaria e o financiamento dos diferentes niveis de governo" in A Federacao em perspectiva, FUNDAP, Sao Paulo.
- Arcia, G/Mendoza, H/Iachan, R (1996), "Mapa de pobreza municipal de Nicaragua" - Informe presentado al Fondo de Inversión Social de Emergencia".
- Behrman, J (1995), "The impact of Distributive Policies, Governmental Expenditure Patterns and Decentralization on Human Resources", Background paper for the UNDP Human Development Report, 1996
- Bisang R. y O. Cetrángolo (1997), "Descentralización de los Servicios de Salud en la Argentina", Serie Reforma de Política Pública 47, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Bosier, S (1991), "Decentralization and equity" in CEPAL REVIEW N.46.
- Caballero, P (1995), "Descentralización y la gestión educativa en Colombia" CIDE - Serie Gestión Escolar.
- Castillo M. (1997), "La Descentralización de los Servicios de Educación en Nicaragua", Serie Reforma de Política Pública 53, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Carciofi R., O.Cetrángolo y O. Larrañaga (1996), "Desafios de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile", CEPAL/UNICEF.
- CELADE (1996), "Redistribuição espacial da populacao: características e tendencias do caso brasileiro", Documentos Docentes.
- (1995), "Políticas sectoriales y de población: el caso de México", Documentos Docentes.
- CEPAL, "Estudio Económico de América Latina y el Caribe", Santiago, varios anos.
- (1995 b) "Panorama Social 1995", Santiago, Chile.
- (1995 a) "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe - edición 1994", Santiago, Chile.
- CEPAL/GTZ (1996) "Descentralización Fiscal en América Latina. Balance y Principales Desafios", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Clélio Campolina Diniz (1995), "A dinamica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas" Texto para discussao No. 375, IPEA.
- Cominetti, R/Di Gropello, E (1994), "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo", Cuadernos de la CEPAL No. 73, Santiago de Chile.
- Cominetti, R. y G. Ruiz (1997), "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". Cuaderno de la CEPAL No 80, Santiago, Chile.

- De Groot, H (1988) "Decentralization decisions in bureaucracies as a principal-agent problem" in *Journal of Economic Theory*, Vol 33.
- Demsky, J/Sappington, D (1984), "Optimal incentive contracts with multiple agents" in *Journal of Economic Theory* Vol 33.
- Departamento Nacional de Planeación (1996), "1996 Cómo va la Descentralización?", *Planeación y Desarrollo*, vol.XXVII/No3/julio-septiembre 1996, Santafé de Bogotá D.C., Colombia.
- Di Gropello, E (1997), "Resultados preliminares de la encuesta SUBDERE/Universidad de Oxford sobre aspectos de eficiencia, autonomía y participación en el sector municipal en Chile", Santiago de Chile (Mimeo).
- Draibe, Sônia Miriam (1998), "Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental", *Serie Reforma de Política Pública 52*, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Duarte, Jesús (1996), "Los Problemas de la Descentralización en Educación y Salud en Colombia", Inédito.
- Espínola, V (1995) "El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile", CIDE, *Serie Gestión Escolar* No. 1.
- Espinoza, J/Marcel, M (1994) "Descentralización fiscal: el caso de Chile", CEPAL, *Serie Política Fiscal* N.57.
- Fiske, E (1996), "Decentralization of Education: Politics and Consensus" *The World Bank*
- Fuller, B (1985), "Raising school quality in developing countries: What investments boost learning ?", Report No. EDT7, *Education and Training Series*, The World Bank.
- FUNDAP (1996), "Federalismo no Brasil: Descentralização e políticas sociais", Brasil.
- Galindo, M y Medina, F (1995) "Descentralización fiscal en Bolivia" en *Serie de Política Fiscal* N 72 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- González, E (1995) "Regulación, competencias y gestión descentralizada de los proyectos de vías, agua potable y saneamiento básico, educación y salud: el caso de Colombia", ILPES; Santiago de Chile.
- Guedes, A/Lobo,T/Walker,R/Amaral,A (1997), "Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil", Informe N 11 - Grupo de Desarrollo Humano - The World Bank.
- Harbison, R. y Hanushek, E. (1992), "Educational performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil", *A World Bank Book*.
- Hart, O/Holmstrom, B (1987), "The theory of contracts" in *Advances in Economic Theory*, Fifth World Congress, Cambridge University Press.
- Helm, D/Smith, S. (1987), "The assessment: decentralization and the economics of local government", *Oxford Review of Economic Policy* Vol.3, N.2.
- IDB (1996), "Economic and Social progress in Latin America", 1996 Report.
- (1997), "Economic and Social progress in Latin America: Latin America after a decade of reforms", 1997 Report
- INDEC (1995), "Proyecciones de la población por provincia según sexo y grupo de edad - 1990-2010", República de Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

- IPEA (1993), "Regional disparities in education within Brazil: the role of quality of education", (Paes de Barrios/Silva Pinto de Mendonca/Alan Shope) in Texto para discussao N 311, IPEA.
- (1994), "Gestao Escolar: Desafios e Tendencias", No. 145, Brasilia.
- (1995), "Gestao Educacional: Experiencias Inovadoras", No. 147, Brasilia.
- Klugman, J (1994), "Decentralization: A survey of literature from a human development perspective" Human Development Report Office Occasional Papers N.13.
- Kreps, D (1990), "Moral Hazard and Incentives" in A course in Microeconomic Theory Harvester Wheatsheaf.
- Larrañaga, O (1995) "Descentralización y equidad: el caso de los servicios sociales en Chile" CEPAL - VII Seminario Regional de Política Fiscal (Borrador para discusión).
- Levaggi, R (1993), "Asymmetry of information in public finance", in Jackson, P.M., Current issues in the economics of the public sector.
- Livesey, D (1987) "Central control of local authority expenditure" Oxford Review of Economic Policy Vol.3, N.2
- Maia, Eny (1995) "Nuevos modelos de gestión escolar: la experiencia de Minas Gerais", CIDE, Serie Gestión Escolar.
- Mac Lure, C (1995) "Comments on the "dangers of decentralization" by Prud'homme" The World Bank Research Observer Vol.10, N.2.
- Medici, A.C. y Agune, A.C. (1993), "Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma analise dos anos oitenta ao nivel regional", IESP/FUNDAP, Sao Paulo.
- Mideplan (1996), "Realidad económico-social de los hogares en Chile", Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (1996a), "Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica chilena", Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (1996b), Modificación de la Ley N 19.070 que aprobó el Estatuto Docente, Santiago de Chile - Septiembre de 1996.
- Ministerio de Desarrollo Humano - Secretaría de Participación Popular (1996), "Bolivia. La Participación Popular en Cifras: Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio".
- Mirrless, J (1974), "Notes on welfare economics, information and uncertainty" in Essays in economic behaviour under uncertainty.
- Moncada, D (1996), "Análisis de los procesos de descentralización y participación comunitaria en el sector social desde la perspectiva del nivel central" Informe hecho para el Gobierno de la República de Nicaragua.
- Musgrave, R (1989) "Public Finance in Theory and Practice" Chap. 13, 27 and 28
- Oates, W (1985), "Searching for the leviathan: an empirical study" The American Economic Review Vol. 75.
- Oates, W (1991), "Studies in Fiscal Federalism", Chap. 1,2,3,4.
- Ornelas, Carlos (1998), "El proceso de Descentralización de los Servicios de la Educación en México", Serie Reforma de Política Pública 59, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Pietrobelli, C/Scarpa, C. (1990), "Inducing efficiency in the use of foreign aid: the case for incentive mechanisms based on country performance", Development Studies WP Luca d'Agliano/QEH No. 30.

- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996), "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva : el caso argentino" en Serie Política Fiscal No, 88, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Prawda, J (1992), "Educational decentralization in Latin America: lessons learned" The World Bank.
- Prud'homme, R (1995), "The dangers of decentralization" The World Bank Research Observer Vol.19, No.2.
- Rees, R (1985), "The theory of principal and agent: part 1 and 2" Bulletin of Economic Research Vol.37, No.1 and 2.
- Rondinelli/Nellis/Cheema (1984) "Decentralization in developing countries: a review of recent experiences", World Bank Staff WP No.581.
- Ruiz-Mier, F. y B. Giussani (1997), "El Proceso de Descentralización y el Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud en Bolivia", Serie Reforma de Política Pública 48, Proyecto Regional CEPAL/ASDI Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Ricketts, M. (1986), "The geometry of principal and agent: yet another use for the Edgeworth box", in Scottish Journal of Political Economy Vol 33, No. 3.
- Secretaría de Educación Pública (1996), "Informe de labores 1995-1996", México.
- Stiglitz, J (1988), "Economics of the public sector".
- SUBDERE (1994), Datos de Balances Educativos Municipales, Chile.
- UNESCO (1996), "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-94", Santiago.
- UNESCO/REDUC (1991) "Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del arte".
- UNESCO/REPLAD (1994), "Medición de la calidad de la educación", Vol I,II y III.
- UNICEF (1994), "Una propuesta de clasificación de las comunas del país", Santiago, Chile.
- Valenzuela, J.P (1995) "Financiamiento de la educación en Chile" SUBDERE
- Vargas de Flood, M.C. (1994), "Educación y salud: resultados de mediciones sobre acceso y cobertura", República de Argentina- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Vargas de Flood, M.C. (1994), "El gasto público social y su impacto redistributivo", República de Argentina - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Vargas J.E. y A. Sarmiento (1997), "La Descentralización de los Servicios de Educación en Colombia", Serie Reforma de Política Pública 50, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Vargas J.E. y A. Sarmiento (1997), "Características de la descentralización colombiana", Serie Reforma de Política Pública 49, Proyecto Regional CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Financiamiento Público y provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe.
- Wiesner, E (1994), "Fiscal decentralization and social spending in Latin America: the Search for efficiency and equity" IDB Working Papers Series N.199.

- Winkler, D/Rounds, T. (1993), "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School choice: The Case of Chile, 1981-1990" Human Resources and Operations Policy Working Papers N.8.
- Winkler, D (1991), "Decentralization in Education: an economic perspective" Population and Human Resources Department, The World Bank.
- Winkler, D (1994) "The design and administration of Intergovernmental transfers: fiscal decentralization in Latin America", World Bank Discussion Papers No.235.
- The World Bank (1992), "Mexico: The initial education strategy" Report No. 10129-ME
- (1996), "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look" Working Paper Series on "Impact Evaluation of Education Reforms" No.1.
- (1995), "Priorities and Strategies for Education", A World Bank Review

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
- 42 La privatización en la Industria Manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
- 43 La Privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973/add.1).
- 44 La economía política de la privatización en Nicaragua. Autor: Mario De Franco. Septiembre de 1996, (LC/L.986).
- 45 La reforma estructural en los sectores petrolero y eléctrico en Bolivia. Autor: Gonzalo Chávez. Septiembre de 1996, (LC/L.987).
- 46 Las dimensiones políticas institucionales de las reformas estructurales en América Latina. Autor: Juan Carlos Torres. Agosto de 1997, (LC/L.1048).
- 47 Descentralización de los servicios de salud en la Argentina. Autores: Roberto Bisang y Oscar Cetrángolo. Noviembre de 1997, (LC/L.1071).
- 48 El proceso de descentralización y el financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia. Autores: Fernando Ruiz-Mier y Bruno Giussani S. Noviembre de 1997. (LC/L.1072).
- 49 Características de la descentralización colombiana. Autores: Jorge Enrique Vargas González y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1073).
- 50 La descentralización de los servicios de educación en Colombia. Autores: Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1078).
- 51 La descentralización de los servicios de salud en Colombia. Autores: Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento. Noviembre de 1997, (LC/L.1079).
- 52 Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental. Autora: Sônia Miriam Draibe. Enero de 1998, (LC/L.1089).
- 53 La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua. Autora: Melba Castillo A. Enero de 1998, (LC/L.1090).
- 54 La descentralización de la salud en Nicaragua. Autor: José Pablo Gómez M. Enero de 1998, (LC/L.1091).
- 55 Nicaragua: La descentralización de los servicios de la salud. Autor: Jaime Espinosa F. Enero de 1998, (LC/L.1092).
- 56 Descentralización de la atención primaria en salud en América Latina: Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti, Enero de 1998, (LC/L.1093).
- 57 Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo. Autora: Emanuella di Gropello, Marzo de 1998, (LC/L.1096).