



NACIONES UNIDAS
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Educación y Salud en Argentina y Chile

Ricardo Carciofi (Coordinador)
Oscar Cetrángolo
Oswaldo Larrañaga



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1996

LC/L.950
Abril de 1996

El presente estudio fue coordinado por el Sr. Ricardo Carciofi, consultor de la Secretaría de la CEPAL, quien contó con la colaboración de los señores Oscar Cetrángolo y Osvaldo Larrañaga. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
ABSTRACT	11
PRESENTACIÓN	13
PARTE PRIMERA: DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y FINANZAS PÚBLICAS. ELEMENTOS DE UN MARCO DE ANÁLISIS	17
Capítulo I INTRODUCCIÓN	19
Capítulo II DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES. ASPECTOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA PROVISIÓN Y EL FINANCIAMIENTO	23
PARTE SEGUNDA: ARGENTINA: DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	33
Capítulo III CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA	35
Capítulo IV LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS	45
Capítulo V LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. UN INTENTO DE EVALUACIÓN	57
ARGENTINA: ANEXO ESTADÍSTICO	71
PARTE TERCERA: DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA SALUD EN CHILE	87
Capítulo VI MUNICIPALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE FUNCIONES	89
Capítulo VII LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN	93
Capítulo VIII EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DESCENTRALIZADA	103
Capítulo IX DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD	119
Capítulo X EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD	129
Capítulo XI EL CASO DE CHILE: RESUMEN Y CONCLUSIONES	141

PARTE CUARTA: DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN. UNA LECTURA COMPARADA DE DOS EXPERIENCIAS .	147
Capítulo XII COMPARACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE Y ARGENTINA	149
BIBLIOGRAFÍA	163
ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y DIAGRAMAS	
Cuadro III.1 Argentina: algunos indicadores socioeconómicos, 1990	36
Cuadro III.2 Argentina: Distribución de funciones por nivel de gobierno, 1985/1991	38
Cuadro III.3 Argentina: recursos tributarios de las provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires	39
Cuadro III.4 Argentina: distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos	40
Cuadro III.5 Argentina: impuestos recaudados por las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires como porcentaje del total de recursos tributarios de cada jurisdicción, 1991 ..	43
Cuadro IV.1 Argentina: Porcentaje del grupo de edades matriculados en el sistema educativo y relación alumno-maestro en el nivel primario	46
Cuadro IV.2 Argentina: indicadores físicos de la transferencia de enseñanza básica: docentes, establecimientos y alumnos de escuelas públicas, en cada jurisdicción	47
Cuadro IV.3 Argentina: indicadores financieros de la transferencia de enseñanza básica: gasto público en educación por jurisdicciones	48
Cuadro IV.4 Argentina: establecimientos, cargos y salarios mensuales transferidos	49
Cuadro IV.5 Argentina: remuneraciones y máxima bonificación por antigüedad en cada jurisdicción, principios de 1983	51
Cuadro IV.6 Argentina: salarios docentes por jurisdicción, setiembre 1992	52
Cuadro V.1 Argentina: indicadores fiscales regionales, 1978-1985	59
Cuadro V.2 Argentina: variación porcentual de establecimientos escolares, docentes y matrícula de los niveles parvulario y primario entre 1980 y 1988	60
Cuadro V.3 Argentina: 24 jurisdicciones clasificadas según crecimiento del gasto en cultura y educación, número de docentes y relación matrícula-docentes primarios a partir de la descentralización	61

Cuadro V.4	Argentina: tasa bruta de escolarización primaria y participación de matrícula oficial en el total, 1980-1988	62
Cuadro V.5	Argentina: 24 jurisdicciones clasificadas según crecimiento del gasto en cultura y educación y tasa bruta de escolarización primaria	63
Cuadro V.6	Argentina: asistencia escolar de la población de 5 a 29 años .	64
Cuadro V.7	Argentina: gasto por alumno en enseñanza primaria, 1985 . .	65
Cuadro V.8	Argentina: rendimientos en lengua y matemáticas por provincia	66
Cuadro VI.1	Chile: funciones municipales	90
Cuadro VII.1	Chile: matrícula escolar	94
Cuadro VII.2	Chile: cobertura educacional por nivel de ingreso, 1990	94
Cuadro VII.3	Chile: recursos financieros de la educación municipalizada .	97
Cuadro VII.4	Chile: estructura de las subvenciones	100
Cuadro VIII.1	Chile: puntajes SIMCE por sector socioeconómico	105
Cuadro VIII.2	Chile: matrícula escolar según modalidad: 1981-1993	106
Cuadro VIII.3	Chile: ¿gestión autónoma de los establecimientos municipales?	107
Cuadro VIII.4	Chile: Determinantes del aporte municipal a la educación . .	108
Cuadro VIII.5	Chile: relación alumno/profesor en establecimientos fiscales/municipales	109
Cuadro VIII.6	Chile: composición socioeconómica de la matrícula escolar .	112
Cuadro VIII.7	Chile: elección del establecimiento educacional: demanda y oferta	116
Cuadro VIII.8	Chile: Matrícula en educación básica rural	116
Cuadro VIII.9	Aporte por estudiante a la educación municipal según deciles de ingresos propios municipales	118
Cuadro VIII.10	Aporte por estudiante a la educación municipal según deciles de pobreza comunal (FOSIS)	118
Cuadro IX.1	Chile: sistema público de atención de salud	120
Cuadro IX.2	Chile: cobertura de los sistemas de salud por estrato de ingreso, 1990	122
Cuadro IX.3	Chile: principales indicadores de la salud de la población . . .	122
Cuadro IX.4	Chile: establecimientos de atención primaria por dependencia: 1992	125
Cuadro IX.5	Chile: controles y consultas en la atención primaria, 1993 . . .	125
Cuadro IX.6	Chile: transferencia de recursos vía FAPEM: 1982-1986	127
Cuadro IX.7	Chile: ingresos de la salud municipalizada: 1988-1993	128
Cuadro X.1	Chile: ineficiencia del sector salud público	131
Cuadro X.2	Chile: determinantes del aporte municipal a la salud	133
Cuadro X.3	Chile: personal en la atención primaria municipal, 1993	135

		<i>Página</i>
Cuadro X.4	Chile: gasto público en consultas médicas según quintiles de ingreso de los hogares	137
Cuadro X.5	Chile: aporte por beneficiario a la salud municipal según deciles de ingresos propios municipales	139
Cuadro X.6	Chile: aporte por beneficiario a la salud municipal según deciles de pobreza comunal	139
Cuadro X.7	Chile: aporte por beneficiario a la salud municipal según deciles de pobreza comunal: FAPEM versus per cápita, 1993 .	140
Cuadro XII.1	Argentina y Chile: diferencias entre los sistemas de descentralización de la educación primaria y media	161
Gráfico VII.1	Ingresos y costos medios I	101
Gráfico VII.2	Ingresos y costos medios II	101
Gráfico VIII.1	Distribución SIMCE castellano, 1990	104
Gráfico XII.1	Transferencias a los gobiernos locales y provisión de bienes públicos	
Diagrama IX.1	Chile: estructura del sector salud	120
Diagrama IX.2	Chile: flujos financieros en el sector salud (1992) (1)	122

RESUMEN

En los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de incrementar la eficacia y la equidad de los servicios y los programas sociales. Uno de los tópicos que ha despertado más interés en este contexto es el proceso de descentralización. Junto con ser atractiva desde varios puntos de vista, la descentralización plantea importantes interrogantes en los ámbitos económico y fiscal: ¿a qué nivel de la estructura gubernamental debe corresponder la adopción de decisiones y la provisión de recursos?, ¿el gobierno central debe o no participar en el financiamiento de los servicios sociales?,

¿existe el peligro de que la descentralización se traduzca en la prestación de servicios de calidad muy dispar? En este documento se procura dar respuesta a estas preguntas a partir de dos casos concretos, los de Argentina y Chile. Las comparaciones posibles entre ambos, en los que influyen condiciones muy distintas, permiten concluir que no hay un modelo único para la descentralización de los servicios sociales y que ésta no se da en el vacío. Sin embargo, el empleo de instrumentos fiscales adecuados puede ofrecer un acceso más equitativo a los servicios de educación y salud a toda la población.

ABSTRACT

The need to make social services and programmes more effective and equitable has been emphasized in recent years. One of the topics that has aroused the most interest in this regard is the decentralization process. While it is an attractive proposition from a number of points of view, decentralization raises some important economic and financial questions: what level of governmental structure should be responsible for decision-making and funding; whether or not the central government should participate in the financing of social services; and whether there is a danger that decentralization will result in great

disparities in the quality of the services provided. This study endeavours to answer these questions on the basis of two specific cases, those of Argentina and Chile. The comparison that can thus be made between the two countries, which are affected by quite different factors, leads to the conclusion that there is no single model for the decentralization of social services and that decentralization does not take place in a vacuum. Nevertheless, appropriate fiscal measures can facilitate more equitable access to health and education services for the entire population.

PRESENTACIÓN

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han aunado esfuerzos en un programa conjunto de acción a mediano plazo, teniendo en cuenta las coincidencias de ambas instituciones en sus planteamientos conceptuales y sus respectivos objetivos.

Desde hace algunos años, la CEPAL viene proponiendo estrategias de transformación productiva con equidad. Dentro de esta perspectiva, la noción central es que el crecimiento económico, la equidad social y la democracia no constituyen tan sólo objetivos teóricos deseables; también son metas que pueden conjugarse efectivamente en el diseño de políticas públicas y en la aplicación de los diversos instrumentos que las sustentan. Alentada por estos propósitos, la CEPAL lleva a cabo una amplia gama de trabajos destinados a analizar y sugerir caminos de acción en la compleja y dinámica realidad imperante en los países de la región.

El UNICEF, por su parte, ha mantenido una constante preocupación por los efectos que tienen los procesos de ajuste y reforma económica en la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños, niñas, jóvenes y mujeres. En concordancia con las posiciones expresadas en la publicación *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del cre-*

cimiento,¹ el UNICEF ha promovido estudios y formulado propuestas en el ámbito de las políticas económicas y sociales. Esta faceta de las actividades del UNICEF resulta especialmente importante en el caso de América Latina y el Caribe, región en que el costo social de los programas de estabilización y ajuste ha sido significativo, especialmente para los más desprotegidos, y donde, si bien se han realizado importantes progresos en materia de reforma económica, no ha habido un progreso paralelo en lo tocante a reforma social. El desarrollo social se produce como efecto combinado de políticas económicas y sociales, articuladas con miras al logro de objetivos comunes. Es desde esta perspectiva que el análisis y la formulación de propuestas en temas tales como monto, distribución, uso y financiamiento del gasto social encuentran un espacio significativo dentro de las actividades de la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe.

El tema de la descentralización del gasto social ocupa un lugar destacado dentro de las preocupaciones y las tareas de la CEPAL. En primer término, los países latinoamericanos se caracterizan por una gran desigualdad. Es más, los progresos en este frente son notoriamente lentos; si bien el crecimiento económico de los últimos años ha reducido hasta cierto punto

1 UNICEF/Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1987.

la pobreza, es evidente que el perfil distributivo de los ingresos sigue siendo muy desigual. Por otro lado, como es obvio, pobreza y desigualdad extrema tienen su correlato geográfico: el marcado atraso y postergación en que se encuentran los pobladores de las zonas con menor dotación de recursos.

Estos problemas reconocen múltiples causas y para superarlos se requiere una batería de políticas. Una de ellas es la aplicación eficaz de los recursos canalizados a través del gasto social. El presupuesto social, particularmente el destinado a la educación y la salud, constituye una inversión en la gente. Si estos fondos son bien empleados, procurando optimizar su impacto y con el objetivo deliberado de lograr una mayor equidad social, el gasto social se convierte en un instrumento de cambio. No sólo tendrá beneficios tangibles e inmediatos, sino que también traerá aparejado efectos positivos en el futuro, en la medida que contribuya a incorporar a los pobres. Por esta vía, el presupuesto de educación y salud cumple la doble función de favorecer el crecimiento y fomentar una mayor equidad social.

En segundo lugar, la descentralización aparece como una nueva forma de distribuir responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales. Entendida así, es un proceso de naturaleza institucional y política. También tiene claras consecuencias en la organización y asignación de los recursos fiscales. Constituye un vehículo para aproximar los servicios públicos a sus beneficiarios directos, con lo cual fomenta también la participación de la población en el destino y control del gasto público. Sin embargo, los procesos de descentralización alertan acerca de sus propios límites. La efectiva participación de la población en los asuntos del gobierno local requiere las condiciones y el marco institucional apropiado. En lo que respecta a la provisión de educación y salud, es claro que las políticas nacionales no pueden desentenderse de los resultados. Aunque estos servicios sociales permanezcan ubicados en la esfera local, tienen un significado esencial para la cohesión social del país.

Asimismo, en el plano económico y fiscal una preocupación explícita por la equidad implica que las regiones no pueden quedar libradas a sus propios recursos. Se necesitan mecanismos de transferencia de ingresos fiscales desde las regiones ricas a las pobres, pero siempre que la redistribución se sujete a los límites macroeconómicos del presupuesto

En síntesis, sea por los efectos de corto y mediano plazo del gasto social en educación y salud o bien por la nueva configuración emergente en la organización del sector público en los países de la región, la preocupación activa de la CEPAL por la transformación productiva y del UNICEF por garantizar la supervivencia, el desarrollo y la protección de la infancia en un contexto de igualdad de oportunidades lleva a analizar estos cambios y el curso concreto de las experiencias nacionales. La descentralización del gasto social situándolo en la esfera local podría constituirse, quizás, en una herramienta útil. Su utilidad, sin embargo, debe evaluarse por la capacidad de erradicar las causas que atrasan el progreso social y económico de dichos países de la región.

La posición del UNICEF sobre el papel que tienen las políticas públicas de carácter social respecto del bienestar de la niñez ha quedado explícitamente establecida en la Declaración de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Congruente con esta posición, el UNICEF promueve el desarrollo de planes de acción a nivel nacional, que constituyen Estos Planes de Acción constituyen un vehículo para materializar las aspiraciones de la Cumbre y alcanzar las metas fijadas para el resto de la década.

Con idéntico propósito, las oficinas del UNICEF en América Latina y el Caribe apoyan a los países correspondientes en la formulación y ejecución de sus respectivos planes nacionales. La región muestra mejores indicadores sociales que otros países del mundo en desarrollo, pero como su disponibilidad de recursos económicos es relativamente mayor, cabe suponer que su panorama social todavía puede seguir progresando. La transformación de esta realidad es una responsabilidad que com-

pete sobre todo a las políticas públicas. Los planes nacionales de acción pueden estos cambios otorgando prioridad a los grupos sociales generalmente postergados: niños, mujeres y jóvenes víctimas de la pobreza.

Sin embargo, es obvio que dichas políticas no deben quedar sólo en meros enunciados; hay que plasmarlos en asignar recursos, principalmente a través de programas y proyectos centrados en los grupos poblacionales más vulnerables. En esta tarea, las acciones que desarrolla el sector público son prioritarias y complementan las labores que realiza la sociedad civil mediante asociaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales.

Desde diversos ángulos y por motivos concurrentes las políticas de educación y de salud adquieren suma relevancia en la agenda que promueve el UNICEF en Amé-

rica Latina y el Caribe. Estas significan inversiones en la infancia, facilitan la integración familiar y la cohesión social y, a la larga, también promueven un mayor crecimiento económico. Si además la provisión de estos servicios sociales gestan el espacio para una mayor participación comunitaria, el proceso parece abrir perspectivas aún más promisorias. De allí entonces el interés por observar de cerca las alternativas de descentralización del gasto social. El UNICEF entiende que este análisis de experiencias concretas en las cuales se puede efectuar un balance de logros y deficiencias constituye un valioso aprendizaje. Este ayuda a extraer conclusiones más generales que, con las diferencias del caso, pueden ser aplicables a las realidades de otros países de la región.

Gert Rosenthal
Secretario Ejecutivo
de la CEPAL

Marta Maurás
Directora Regional para
América Latina y el Caribe del UNICEF

**PARTE PRIMERA: DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
SOCIALES Y FINANZAS PÚBLICAS.
ELEMENTOS DE UN MARCO DE ANÁLISIS**

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La magnitud e importancia del gasto social en los presupuestos públicos caracteriza a la mayoría de los países de la región. Dado que los recursos destinados a las finalidades sociales son una fracción relativamente elevada del gasto público total, en el nivel y evolución de las erogaciones presupuestarias han influido apreciablemente las condiciones macroeconómicas imperantes. Cuando las restricciones económicas y financieras han sido extremas, no ha sido fácil conciliar las prioridades de política sectorial con los límites que establece la política fiscal. Diversos trabajos dedicados a analizar el gasto social en los países de América Latina en la década pasada han puesto de manifiesto las interacciones existentes entre el ajuste económico y las reducciones del gasto social (Cominetti y Di Gropello, 1995). La evidencia recogida indica que, casi siempre, el comportamiento del gasto social ha sido procíclico durante los años ochenta (Carciofi y Beccaria, 1993). De esta manera, los diversos esquemas de protección social e inversión en capital humano acusaron el impacto de la crisis económica y fueron en general ineficaces para contrarrestar sus consecuencias. Cabe recordar que estas situaciones tuvieron lugar en un contexto donde cayó el ingreso, se agrava-

ron las disparidades distributivas y América Latina experimentó un aumento en la incidencia de la pobreza².

Los análisis mencionados también han servido para poner de relieve que las disponibilidades financieras de los presupuestos sociales son un factor clave para la provisión de servicios pero no el único. La organización institucional del sector público, el diseño de las fuentes que financian los servicios sociales y las reglamentaciones que enmarcan el funcionamiento del sector público y privado en este terreno constituyen instrumentos igualmente importantes que condicionan la provisión y el acceso de la población a los servicios sociales (Aedo y Larrañaga, 1993a). Estos elementos adquieren mayor complejidad conforme las redes de seguridad social pública han ampliado su radio de acción.

Cabe destacar como corolario que la aplicación de políticas públicas destinadas a mejorar la equidad a través del gasto social exige modificar el diseño institucional y reasignar los fondos del presupuesto público. Las fórmulas específicas dependen de contextos y circunstancias que son propias de cada país. Pero como criterio general parece claro que si la inquietud y los objetivos están puestos en una mayor

² Sobre el comportamiento de los ingresos, distribución y pobreza, véase Altimir (1994). Para un panorama de la evolución de la pobreza en la región durante la década pasada, véase CEPAL (1992).

equidad social, ésta no puede apoyarse tan sólo en un aumento de las erogaciones de los presupuestos sociales³. Por otra parte, las mejores condiciones económicas que experimentan los países de la región desde 1990, no hacen menos impostergable los esfuerzos por mejorar el desempeño de las políticas públicas en la provisión y distribución de bienes sociales. Por el contrario, el alivio de las restricciones fiscales y financieras suministra un marco más propicio para acciones de reforma y transformación de la acción estatal. Redefinición de prioridades y cambios institucionales que induzcan un uso más eficaz y equitativo de los recursos financieros disponibles parecen ser ingredientes ineludibles de la reforma de la acción pública en el campo social.

Dentro de los tópicos de reforma del sector público conducentes a una mayor equidad, un elemento que ha concitado crecientemente la atención de los encargados de formular políticas ha sido la descentralización de la provisión de servicios sociales. Las ventajas de la descentralización suelen apoyarse en elementos de carácter institucional y político: estos análisis tienden a señalar la conveniencia de una desconcentración del poder de los núcleos centrales y una mayor autonomía y participación a nivel regional y local.

Aunque parcialmente vinculada a lo anterior, otra dimensión importante de la descentralización es la división de competencias en la provisión y financiamiento de los servicios públicos. En este orden, la solución descentralizadora pasa al plano de las consideraciones económicas y fiscales. La asignación de competencias y las fórmulas de organización de las finanzas públicas nacionales y subnacionales son múltiples. Los mecanismos de descentralización y federalismo fiscal no guardan necesariamente una correspondencia biu-

nívoca con las formas de organización política, aunque es obvio que ambas dimensiones –la política e institucional y la fiscal– tienden a reforzarse mutuamente. En general, las formas de gobierno que incentiven la autonomía y el poder de decisión local tenderán a corresponderse con un mayor grado de descentralización en las facultades de gasto y tributación. Estas tendencias descentralizadoras tanto de la organización institucional como fiscal están cobrando creciente vigor en la región⁴. Los países de tradición unitaria y centralista han venido adoptando sucesivas reformas que impulsan la autonomía y capacidad de decisión local. En otros, donde han prevalecido tradicionalmente formas federativas de gobierno, también se han reforzado los elementos de mayor descentralización. Estos cambios no han concluido. Es un proceso en entrafía, como lo prueba la experiencia cotidiana, conflictos de intereses en la distribución de competencias y poderes, y también en la distribución de los fondos públicos.

Desde la óptica del federalismo fiscal, la literatura ha venido aduciendo también varios argumentos en favor de una mayor descentralización de las actividades del sector público. Los análisis tienden a coincidir en que, bajo ciertos supuestos, hay decididas ventajas en otorgar una mayor responsabilidad a los gobiernos subnacionales en la provisión de bienes públicos. Unas son de carácter económico, pues se presume que la descentralización conduce a una mejor asignación y aprovechamiento de los recursos disponibles para el sector público y privado. Otras se refieren a los mecanismos de decisión colectiva que atañen al presupuesto público, pues se suele postular que la provisión descentralizada de servicios públicos acerca a los usuarios y contribuyentes, los que ejercen así una mayor influencia en la elección y el control del destino de los fondos públicos.

3 Estas orientaciones propositivas han sido recogidas en las notas elaboradas por la CEPAL como insumo para la Cumbre sobre Desarrollo Social convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (véase CEPAL, 1994).

4 Para un análisis de los procesos de descentralización fiscal en distintos países de América Latina, véase CEPAL/GTZ (1993).

De esta suerte se complementan las dimensiones económicas y fiscales con las institucionales y políticas.

Este trabajo se ocupa de un tema afín al señalado en el párrafo anterior. Su propósito es analizar y evaluar la experiencia de descentralización de servicios sociales en Argentina y Chile, centrándose en los aspectos de provisión y financiamiento de la educación primaria y media en ambos países. En el caso de Chile se estudia además, con una perspectiva similar, la descentralización de la atención primaria de salud.

El presente estudio tiene como finalidad principal extraer conclusiones sobre lecciones de política que, aprovechando la experiencia de los países, permitan orientar acciones futuras. En tal sentido cabe subrayar que el tema elegido posee un doble eje que se entrelaza con preocupaciones compartidas en la región. Primero, los aspectos económicos y financieros de la descentralización se vinculan con el diseño y la aplicación de instrumentos fiscales. Segundo, el interés por la salud y la educación está motivado por consideraciones de equidad. Como revela la experiencia de diversos países, estos servicios públicos han pasado a ocupar un lugar privilegiado en las políticas de descentralización. Luego, parece oportuno y relevante observar los resultados de estos procesos, particularmente en la distribución y acceso de los servicios en la población. Pero además cabe destacar que, por tratarse precisamente de la educación y el primer nivel de atención médica, estos procesos de descentralización no tienen una incidencia generacional uniforme, sino que influyen primordialmente en la niñez y la juventud que son las destinatarias principales.

Teniendo presente lo anterior, cabe resaltar tres consideraciones emanadas de analizar los aspectos económicos y financieros de la descentralización y que califican los conceptos generales ya planteados. En primer lugar, difícilmente podría argumentarse que la educación y la salud constituyen bienes públicos locales, esto es, servicios públicos que sólo benefi-

cian al ámbito municipal o estatal; menos aún si se repara en el perfil socioeconómico de los países de la región. Por ende, una provisión enteramente descentralizada, sin un mínimo de coordinación por parte del nivel central, se dispersaría demasiado. Los gobiernos locales pueden discutir abiertamente sobre la conveniencia de atender determinados servicios sociales que no beneficien íntegramente a quienes aportan los recursos. De otro lado, la educación y la salud son, entre otros, gastos sociales muy vinculados con la distribución del ingreso y, de manera más amplia, con las posibilidades de un desarrollo más equitativo y armónico. Esta es una función de la política pública que escapa a la competencia de los gobiernos y jurisdicciones locales y corresponde al nivel central. En otros términos, la descentralización de servicios sociales básicos implica una buena coordinación, que abarca aspectos institucionales y de diseño de políticas, así como instrumentos económicos y financieros, entre los diversos niveles de gobierno.

En segundo lugar, la descentralización de gastos y recursos es asimétrica. En la mayoría de los países la recaudación tributaria se concentra a nivel central y, por tanto, los gobiernos subnacionales suelen depender financieramente del gobierno central. En la práctica, este desequilibrio se compensa mediante diversos sistemas de transferencias intergubernamentales. De esta manera, la transferencia de responsabilidades de gasto depende de la marcha de la política fiscal, porque esta obra como requisito para asegurar el financiamiento de los servicios transferidos.

En tercer lugar, debe repararse que el traspaso de responsabilidades en la provisión de servicios no sólo repercute sobre las finanzas públicas, sino que exige, asimismo, el desarrollo organizacional y técnico de los niveles inferiores de gobierno. Esto plantea la necesidad de adecuar o incorporar recursos humanos y reestructurar los organismos gubernamentales existentes. En última instancia, se trata de transformar un modelo de provisión y financiamiento del gasto afinado en la centralización, modelo que impondrá, con

las modalidades propias de cada país, sus tiempos e inercias a la situación emergente.

En síntesis, se concluye que no cabe una defensa irrestricta de la descentralización en la provisión de servicios básicos de carácter social como la educación y la salud. La eficacia y equidad de los resultados dependen de diversos factores institucionales más apartados del proceso de descentralización en sí, pero también de cómo funciona y se diseña el sistema de incentivos y financiamiento de los servicios. En particular, estos últimos aspectos—cómo se opera el proceso de transferencia de provisión de servicios en el contexto de la organización fiscal y presupuestaria, cuáles son las previsiones financieras que se adoptan, y cuál es la distribución de responsabilidades—constituyen los interrogantes primordiales de este trabajo. A través del examen de estas cuestiones, los estudios de caso que se presentan en los capítulos siguientes procuran evaluar los resultados de la descentralización.

Por último, una breve aclaración sobre el diseño de la investigación y la organización de los contenidos. En primer lugar, cabe señalar que los estudios de ambos países fueron concebidos a partir del mismo marco analítico en que las dimensiones económicas y fiscales de la descentralización constituyen lo medular. Sin embargo, los temas que se abordan en cada caso son diferentes. Ello no obedece a cuestiones metodológicas, sino a los marcados contrastes de ambas experiencias. No

sorprende así que una de las conclusiones principales que puedan extraerse es cómo la descentralización de servicios sociales adquiere significados y características totalmente diferentes de un país a otro. En segundo lugar, la comparación de ambos procesos es parcial. El estudio de Argentina no contempla la descentralización de los servicios de salud, porque las políticas respectivas sufrieron mayores vaivenes, carecieron de una directriz temporal única, y sólo ahora último se han tomado decisiones descentralizadoras.

En cuanto a los contenidos, en el capítulo siguiente se desarrolla el marco analítico utilizado habitualmente en la teoría del federalismo fiscal y su aplicación a los servicios sociales. No se persigue exponer íntegramente la teoría, sino más bien reseñar los elementos principales para observar el empleo y la utilidad relativa de estos conceptos en la investigación de dos casos. En las partes segunda y tercera los distintos capítulos ofrecen, respectivamente, la descripción y el análisis de las experiencias de Argentina y Chile, basados en el material elaborado originalmente por los autores de los estudios—O. Cetrángolo (Argentina) y O. Larrañaga (Chile). Finalmente, en el último capítulo se procura establecer un contraste entre ambos procesos en aquellas dimensiones propicias para compararlas y se intenta, a partir de ello, extraer conclusiones ilustrativas para elaborar políticas.

Ricardo Carciofi
Coordinador

Capítulo II

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES. ASPECTOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA PROVISIÓN Y EL FINANCIAMIENTO

1. Razones económicas de la descentralización de funciones del sector público

La asignación de las facultades del gasto y la tributación entre diferentes niveles de gobierno es un aspecto esencial de la organización institucional del sector público. Si bien los países muestran algunas similitudes –por ejemplo, las tareas propias de la defensa nacional se hallan a cargo de los gobiernos centrales–, las formas que adopta esta división de responsabilidades presenta apreciables diferencias. Es propio que sea así en la medida que la construcción y organización del estado nacional, incluidas sus funciones regionales y locales, resultan de un proceso histórico y no de un diseño abstracto. Tampoco este proceso es estático, ya que suelen producirse cambios en el esquema de funciones que desempeñan los gobiernos centrales y subnacionales. La experiencia latinoamericana abunda en ejemplos recientes de reformas constitucionales –Brasil (1988), Colombia (1991), Argentina (1994)– que tienden a alterar, a veces radicalmente, las reglas del juego que vinculan a los diferentes niveles de gobierno. En general, estos procesos han fortalecido los poderes y responsabilidades de los gobiernos locales.

Cabe recordar que la descentralización está motivada por factores de carácter político, que impulsan los cambios en la distribución regional de los poderes públicos. Por ende, el trazado de las instituciones fiscales y de las fórmulas económicas sobre las que se estructura el sector público responde a estas motivaciones.

Sin negar la existencia de estos factores ni tampoco que tienen trayectorias muy diferentes según los países, es posible enfocar la descentralización del sector público desde una perspectiva económica. Con argumentos de carácter teórico que se inscriben en el campo de las finanzas públicas, los economistas han considerado las ventajas y limitaciones de la descentralización. Repasemos, primero, estas nociones generales para tratar más adelante algunos de los problemas específicos que entraña la provisión de bienes o servicios sociales, como son la educación y la salud.

En esencia, el problema estriba en que, si bien bajo los supuestos habituales, el funcionamiento de mercados competitivos satisface las condiciones de eficiencia, hay empero varias circunstancias en que el mercado fracasa o está ausente, como ocurre en el caso de los bienes públicos. No hay mercado que pueda constituirse en torno a la produc-

ción de bienes públicos⁵; de ahí la necesidad de proveerlos de otra manera. En general, será el sector público que los costeará con impuestos de una u otra índole.

El reconocimiento de la existencia de los bienes públicos conlleva otro problema: cuánto producir o, análogamente, cómo puede determinarse el nivel óptimo de provisión cuando no hay señales de mercado (precios) que suministren la información adecuada. En los términos del lenguaje económico, es difícil saber cuáles son las preferencias de la comunidad sobre el menú y cantidad de bienes públicos suministrables. La provisión de bienes y servicios públicos se decide a través de un proceso de decisión mayoritaria, mediante mecanismos que son de naturaleza política. El presupuesto público plasma estas decisiones.

Las dificultades que entraña la provisión de bienes públicos y el tipo de elección social que supone han atraído el interés de la literatura económica. Se ha señalado así que el conjunto de bienes públicos no puede ser considerado una categoría única. Los beneficios del gasto público se corresponden con espacios geográficos definidos. Surgen así bienes públicos de carácter nacional, regional y local. Ejemplos de los primeros son, además del ya mencionado sobre los servicios de defensa, la red vial troncal o el sistema judicial cuya competencia abarca todo el territorio del país. Entre los últimos, figuran aquéllos cuyo beneficio es sólo internalizado por los habitantes de una comuna (o con espacio geográficamente reducido), como son la red caminera, de el alumbrado, o la higiene pública de una localidad.

Dada esta distinción, la argumentación económica ha tendido a enfatizar los

beneficios de la descentralización. En consonancia con el funcionamiento de los mercados, que también operan de manera descentralizada, se ha tendido a establecer una analogía entre éstos últimos y la organización del sector público. De aquí que se haya visto que una organización de las actividades estatales que propicia la descentralización –esto es, procurar que el mayor número de bienes y servicios públicos locales quede a cargo de las comunidades (municipios)– habrá de favorecer la eficiencia. La idea central es que la competencia en la producción de bienes públicos locales induce la eficiencia. Si hay libre tránsito dentro del territorio y existe un buen número de comunidades, la población se trasladará geográficamente y terminará radicándose en las comunidades que ofrezcan una mayor variedad y cantidad de bienes públicos locales producidos con la mayor eficiencia posible (un mejor uso de los impuestos cobrados)⁶.

Deben destacarse aquí dos implicaciones asociadas a esta visión económica de la descentralización territorial. En primer lugar, las "preferencias comunales" son una pieza clave. Si las diferentes comunidades tienen y expresan necesidades muy similares respecto del tipo y nivel de servicios públicos que demandan, disminuye la necesidad de descentralizar la oferta, pues las decisiones tomadas en instancias superiores de gobierno tendrán resultados análogos. Lo contrario ocurre cuando las preferencias son muy divergentes, ya que la descentralización permitirá expresarlas. De ser así, es evidente que el propio mecanismo –competencia en la oferta y libre traslado de la población– conduce a un modelo de descentralización en que las comunidades terminan aglutinando a individuos (y familias) de preferencias

5 Se acostumbra distinguir entre bienes públicos puros e impuros (Stiglitz, 1998). Los primeros cumplen con una doble condición: i) una vez decidida su provisión es muy costoso o imposible impedir que alguien se beneficie de ello; ii) su provisión comporta costos marginales nulos o muy bajos (esto es, la suma de costos fijos y variables permanecen constantes durante un intervalo significativo del nivel de producción del servicio y, por tanto dentro de ese límite, no cuesta más atender a cantidades crecientes de población). La calificación de impuro supone combinar en proporción variable los dos atributos anteriores.

6 Este es el planteo de Tiebout (1956) que dio lugar a su conocida conclusión que los "habitantes votan con los pies".

similares. Segundo, debe observarse que el concepto de eficiencia de la descentralización, no tienen aquí el sentido quizás más habitual de tipo organizacional, en que el organismo del gobierno central incurre en costos excesivos (o defectos de calidad) por razones burocráticas, falta de reacción a las demandas locales, etc. No es necesario suponer estas distorsiones que podrían evitarse con una adecuada desconcentración administrativa⁷. Incluso es posible imaginar servicios cuya oferta es decidida centralmente, pero cuya gestión administrativa se encuentra territorialmente descentralizada. Este no es el alcance de los conceptos expuestos. Por descentralización se entiende aquí que su nivel, características, financiamiento, y administración dependen enteramente del gobierno local.

Tras reseñar los principios de la descentralización fiscal, señalemos algunas de sus debilidades. Primero, carece de realismo institucional y considera abstractamente sólo los determinantes económicos: toda la argumentación apunta a consideraciones sobre su eficiencia. Cabe recordar que la organización del sector público y la división del territorio nacional en diversas jurisdicciones políticas obedece también a factores extraeconómicos. Segundo, para que esa eficiencia se de, debe suponerse que existen condiciones operantes de elección democrática a nivel local; de otra manera, sería imposible identificar y conocer las verdaderas preferencias comunales. Tercero, el supuesto del libre traslado espacial es también muy rígido: la localización de la población es influida por diversos factores económicos, sociales, culturales, etc., y no sólo en función de la provisión de bienes públicos.

Sin embargo, aunque el planteo de la provisión eficiente sea insuficiente para articular un modelo completo sobre la organización territorial del estado, éste ofrece algunos elementos útiles para el

análisis. Así, es válido distinguir el alcance geográfico que poseen distintos bienes públicos, y también parecen claras las ventajas de la descentralización para los bienes públicos locales. Estas ventajas se vinculan tanto con la elección del tipo y cantidad de los mismos, como con el control y la presión que ejercen los intereses de los beneficiarios directos, y finalmente con la utilización de los recursos necesarios para proveerlos.

Con arreglo a estas nociones, los conceptos acuñados por la literatura del federalismo fiscal han coincidido en general en destacar algunos principios que deben tenerse en cuenta en la división de competencias –funciones de gasto y tributación– dentro de las diversas esferas del sector público. Resumimos a continuación los más importantes. En primer lugar, los bienes públicos cuyos beneficios son enteramente internalizados por los habitantes de la comuna o región son materia de decisión autónoma de los gobiernos locales⁸. En segundo lugar, y como corolario, los gastos y servicios públicos de alcance nacional quedan a cargo del gobierno central. En una esfera intermedia –que puede ser responsabilidad de los gobiernos estatales, entes regionales, provinciales, etc.– se ubicarían los servicios cuyos beneficios abarcan un mayor radio geográfico, o presentan fuertes externalidades que requieren una coordinación apreciable entre diversos gobiernos locales. Finalmente, y también para respetar los aspectos de eficiencia en el uso de recursos, se postula el principio de correspondencia fiscal: los gastos locales se financian con impuestos locales. Estos últimos se definen de acuerdo a las características de la base económica del tributo. Los impuestos locales son aquellos que gravan factores espacialmente inmóviles –típicamente, la propiedad urbana y rural– o los que se aplican conforme al principio del beneficio asociado al gasto –los cuales representan,

7 Este punto se retoma en la sección 3.

8 El concepto se debe a W. Oates (1972) quien formulara el teorema de la descentralización, donde se demuestra que la provisión es eficiente cuando es hecha por la jurisdicción que cubra la menor área geográfica de modo que se puedan "internalizar" los beneficios del bien público en cuestión.

en la práctica, una tarifa o cargo al usuario por los servicios prestados.

Conviene señalar aquí que estos conceptos de las finanzas públicas no se proponen explicar cómo surgen y se desarrollan en tal o cual circunstancia los procesos de descentralización fiscal. Los países muestran diversas trayectorias y sólo de manera tangencial, las competencias fiscales se deciden con arreglo a estas nociones generales. A lo sumo, ilustran cuáles son los beneficios y costos de uno u otro tipo de solución y estos criterios no ofrecen más que una primera aproximación al problema. En la práctica, las diversas funciones de gasto o los diferentes impuestos no responden a una taxonomía esquemática como la expuesta. Por otro lado, lo crucial a la hora de evaluar distintas alternativas y políticas de descentralización es considerar, además de los aspectos fiscales y financieros, los elementos institucionales: conformación y desempeño de los organismos públicos que se encargarán de los servicios, disponibilidad de recursos humanos, etc.

Hasta aquí el análisis ha girado en torno a consideraciones de eficiencia. Corresponde abordar ahora la descentralización en relación con la redistribución y la equidad.

2. Descentralización: redistribución y equidad

Corresponde, ante todo, aludir a los elementos básicos que conforman las políticas redistributivas. Para simplificar,

se postula que dichas políticas están constituidas por un sistema de transferencias y subsidios a las personas financiados con impuestos sobre la renta⁹. Surge así la pregunta de cuál es el nivel de gobierno –central o local– que tendría mayor capacidad para llevarlas a cabo.

En el caso de la redistribución la gran diferencia estriba en que son escasas las posibilidades de descentralizarla. Si ciertos gobiernos locales emprendiesen ambiciosos planes en tal sentido, éstos atraerían a la población de bajos ingresos residente en otras jurisdicciones. La redistribución se expondría a un fracaso seguro porque debería atender un creciente nivel de necesidades. Con el tiempo habría una migración en sentido contrario, pues la población de más altos ingresos se trasladaría a otras regiones que le ofrecieran la perspectiva de menores impuestos¹⁰.

Atendiendo pues solamente a estos factores –redistribución local con libre movilidad espacial de la población– a la larga la acción redistributiva tendría poca eficacia y la estratificación social de las diferentes comunas sería más rígida. Esta es una razón convincente para que estas políticas sigan en manos del gobierno central.

Surge, sin embargo, una pregunta análoga a la anterior. Si bien el gobierno central redistribuye ingresos, éstos pueden ser dirigidos a las personas, a las diversas jurisdicciones o a ambas. La posición extrema –que privilegia aspectos de eficiencia– sostiene que la política social debe orientarse a las personas y que, por tanto, no corresponde que la acción del gobierno central se concentre en las regio-

⁹ Huelga aclarar que la simplificación adoptada refleja, con mayor propiedad, las políticas de bienestar que se aplican en los países desarrollados. Estos sistemas son altamente deficientes en los países latinoamericanos: un porcentaje relativamente bajo de la población está cubierto con subsidios (sea que éstos se otorguen según la condición socioeconómica de los hogares o por conceptos específicos –tales como maternidad, familia numerosa, etc.). Los sistemas de pensiones, que envuelven generalmente cierta redistribución, tienen una mayor representatividad. Obsérvese asimismo que las políticas examinadas no se refieren a la provisión de bienes o servicios públicos, por cuanto estas caen dentro del análisis efectuado en la sección anterior.

¹⁰ Para evitar que dicho proceso continúe indefinidamente, una vez asentada en otra nueva zona, la población de mayores ingresos trataría de bloquear el acceso de nuevos migrantes. Estos fenómenos suelen observarse en la ocupación y distribución del espacio urbano. En la práctica hay diversos instrumentos que facilitan el bloqueo mencionado: los códigos de edificación, las limitaciones al desarrollo de vías de comunicación o medios de transporte colectivo, etc.

nes. De aplicarse tal política de redistribución, se daría una señal distorsionada que llevaría a la población a radicarse en zonas menos aventajadas pero sin enfrentar los verdaderos costos de la decisión.

Esta visión extrema está sujeta a diversas críticas. Primero, el apoyo y subsidio a ciertas regiones obedece a razones geopolíticas y de ocupación del territorio. Segundo, la conducción centralizada de un conjunto de programas sociales redistributivos del ingreso puede tropezar con inconvenientes de administración y gestión. En tal caso, sería aceptable transferir el ingreso hacia las jurisdicciones más pobres y que éstas, a su vez, orienten sus acciones y programas hacia sus grupos sociales más menesterosos. Tercero, la redistribución interjurisdiccional es un elemento que disminuye el fenómeno de estratificación aludido. En la medida que la jurisdicción de ingreso bajo cuenta con apoyo del gobierno central, la población de ingreso medio y alto que allí habita tiene menos incentivos para migrar, lo que favorece una mayor integración social. Por último, la necesidad de fortalecer la integración territorial –sea por razones estratégicas, culturales, o de equidad social– justifica asimismo disminuir las diferencias de costo en la provisión de ciertos bienes públicos o servicios sociales¹¹. En todos estos casos, el gobierno central procurará alcanzar el objetivo que persigue a través de transferencias fiscales que estimular, de manera directa o indirecta, al gobierno local a actuar en el sentido deseado¹².

3. La descentralización y la provisión de educación y salud

En las dos secciones anteriores se han considerado los factores que favorecen o limitan una acción descentralizada del sector público tomando en cuenta aspectos de eficiencia y equidad. El enfoque, sin em-

bargo, no ha hecho una distinción especial sobre la naturaleza de los servicios ofrecidos. Implícitamente el análisis se apoyó en aquellos bienes o servicios que responden con mayor propiedad a la categoría de bienes públicos. Sin embargo, por esta razón, los conceptos presentados son de una validez y aplicabilidad relativa cuando se trata de observar específicamente el caso de ciertos servicios sociales, como educación y salud.

De partida, puede afirmarse que la necesidad de especificar mejor esos conceptos se justifica al menos por dos razones. De un lado, cabe señalar que difícilmente la provisión de educación y salud se asimilan al concepto de bien público. En ambos casos, sus costos (marginales) son positivos; es decir, la incorporación de población adicional a la red pública de ambos servicios tiene impactos presupuestarios que requieren el correspondiente análisis económico de costos. Asimismo, tampoco puede sostenerse que sea imposible establecer criterios de exclusión en la provisión de ambos servicios. Es relativamente sencillo (y no muy costoso) desarrollar mecanismos que establezcan cuál es la población beneficiaria. Luego, atendiendo a uno y otro factor, no es posible asimilar educación y salud con el concepto de bienes públicos. De otro lado, se trata de servicios sociales cuyo acceso y consumo por parte de la población se vinculan estrechamente con la distribución personal del ingreso y, en general, con la equidad social del proceso de desarrollo.

También surge otra dificultad. Como es obvio, educación y salud no son servicios equivalentes. Su provisión y distribución en la población remite a consideraciones particulares en virtud de su propia naturaleza. En general, se dice que en el ámbito de la educación formal hay tres niveles distintos. En la salud es habitual distinguir entre los servicios de prevención, el nivel primario de atención

11 También se puede tender a compensar las diferencias que existen en las bases tributarias de las jurisdicciones.

12 Sobre el diseño de transferencias y subsidios entre diferentes niveles de gobierno, véase Shah (1991) y Bahl & Linn (1992).

médica, y los escalones superiores de mayor complejidad. La configuración institucional es diferente en cada uno de los servicios y también lo es la participación pública y privada así como las formas de regulación estatal. Simplificando en exceso este escenario de acuerdo a la nota dominante en los países latinoamericanos, puede afirmarse que en materia de educación ha tendido a prevalecer la provisión pública y gratuita –financiada con impuestos– en todos los niveles. En algunos países se aplican aranceles a la educación superior, suplementados o no con becas o créditos educativos. En los tres niveles educativos hay oferta privada de servicios, sujeta a importantes normas de calidad en el segmento de la educación formal, y con grados variables de subsidio en el valor de la matrícula. Asimismo, los países han normado la obligatoriedad de cursar algunos de sus ciclos.

En materia de salud, los servicios y tareas de prevención en la salud pública han quedado tradicionalmente a cargo del sector público (y son gratuitos). En cambio en los servicios de atención –tanto primaria como en los tramos superiores– concurren la provisión pública junto a la oferta privada. Asimismo, estos últimos suelen financiarse mediante alguna forma de seguro –público, cuasipúblico o privado– de atención médica, que usualmente es obligatorio para los participantes del mercado de trabajo. Para quienes están excluidos del mismo la provisión es pública y gratuita.

Más allá de las apreciables diferencias en las características de los servicios que ofrecen los países, la diversa calidad de los mismos y los peculiares mecanismos de financiamiento empleados en cada caso, las formas de intervención estatal ya reseñadas recogen criterios económicos. Así, por ejemplo, la no obligatoriedad de la educación superior puede justificarse por el carácter fundamentalmente privado de los beneficios que reporta. Asimismo, la obligatoriedad del seguro de salud se basa en la presunción de que la población tomaría recaudos insuficientes si la decisión recayera solamente en la provisión indivi-

dual. Otros argumentos podrían esgrimirse respecto de las ventajas (e inconvenientes) de la provisión pública y las diferentes fórmulas de financiamiento.

Sin embargo, no se pretende ahondar en estos aspectos, sino sólo para señalar el tipo de consideraciones económicas que enfrentan las políticas públicas al adoptar una u otra solución en materia de financiamiento y provisión de salud y educación. Haciendo abstracción de estas dimensiones, centrémonos ahora en un segmento particular de estos servicios –el nivel primario y medio de la educación y los servicios de salud preventiva, ambos provistos pública y gratuitamente–, y retomemos la discusión acerca del grado de descentralización del sector público. Se afirmaba que, por razones de eficiencia, el argumento teórico tiende a favorecer la descentralización. Veremos, sin embargo, que, del examen de estos servicios, e incluso dentro del marco analítico expuesto, surgen otras consideraciones que indican la necesidad de una visión más equilibrada del problema.

a) *Preferencias locales*

El concepto de preferencias locales involucra una doble decisión: cuánto del ingreso total regional (comunal) se destina a la provisión de bienes y servicios públicos –o bien, cuál es el nivel de presión impositiva sobre el cual votan los habitantes–; y, en segundo término, cuál es la importancia relativa de los gastos en educación y salud dentro del presupuesto. Estas preferencias pueden no ser las mismas aún para jurisdicciones de ingresos similares. Siendo así, el argumento en pro de la descentralización sostendrá que la provisión pública no puede ser decidida desde los niveles del gobierno central. Dado que es difícil acceder y procesar la información del caso, el resultado conduciría a una pérdida de eficiencia por errores –exceso o defecto– en los niveles de provisión.

La idea que con mayor fuerza se opone a este planteo está emparentada con el concepto de "bien meritario" o igualdad específica. En términos simples, se sostiene

ne que las jurisdicciones no tienen entera libertad para decidir sobre los niveles de provisión (y aún de calidad) de ciertos conjuntos de bienes y servicios públicos. Es como si el acceso de la población al consumo de estos servicios sociales formara parte de los derechos (y obligaciones) ciudadanos y escapara, a la decisión jurisdiccional. Puede concebirse, sin embargo, una situación intermedia. El concepto de igualdad específica puede ser relativo: la provisión está garantizada y asegurada centralmente hasta cierto punto. De ahí en adelante, rige el principio de las preferencias locales.

En la práctica, principios como el referido han tenido vigencia en la educación –sobre todo la primaria– en muchos países. No sólo se establece la obligatoriedad sino que, además, su prioridad es tal que la provisión y administración de los servicios no es cedida a las jurisdicciones locales. Esto no ha ocurrido con los servicios de salud.

b) *Eficiencia de producción y gestión*

Es un argumento vinculado al de las preferencias, aunque algo diferente. Los servicios sociales comportan un proceso productivo determinado que supone combinar recursos humanos y físicos. No se trata tan sólo de transferencias monetarias entre individuos en los que media la acción del estado. Por esta misma razón se puede aseverar que cuando la producción es local, los organismos responsables tendrán más flexibilidad e incurrirán en menos ineficiencias de gestión. Esto se acentúa si se consideran los aspectos de calidad. La descentralización facilita este control y una reacción más rápida a las necesidades locales. Desde esta perspectiva cualquier intento de centralización tendrá un costo por gestión ineficiente o determinará niveles de calidad inferiores a los que pueden lograrse en una administración descentralizada.

A la inversa, cabe sostener que lo anterior no constituye un fundamento

suficiente para implantar la descentralización. Las supuestas ventajas que ésta ofrece pueden obtenerse a través de la correspondiente desconcentración administrativa, mientras la provisión –y el nivel presupuestario– se deciden centralmente. La responsabilidad se delega en administradores que responden al gobierno central y gozan de cierta libertad de gestión, pero su autonomía de decisión tiene límites precisos establecidos por el poder central y no por las autoridades locales. La distinción entre descentralización y desconcentración no es trivial por cuanto ésta no implica necesariamente aquella. Es más, suele sugerirse que en el tránsito desde una organización centralista a otra con mayor grado de descentralización conviene atravesar una etapa intermedia de desconcentración administrativa. Aquí también existe una zona intermedia donde hay diferencias de matiz en cuanto a cómo se organizan los recursos financieros, administrativos, humanos e institucionales.

c) *Economías de escala y externalidades*

La presencia de economías de escala –costos unitarios decrecientes conforme aumenta el volumen de servicios producidos– y la dificultad de apropiarse de los beneficios por parte de las jurisdicciones locales, constituyen factores que contravienen la eficiencia de la provisión descentralizada y aconsejan por tanto concentrarla en cierta medida en manos del gobierno central. Suele suponerse también que éste debe intervenir para resolver situaciones que requieren la coordinación y mediación de una autoridad de mayor jerarquía, y que habitualmente son creadas por externalidades que influyen las conductas de gobiernos locales ubicados en áreas geográficas próximas.

En la prestación de servicios educacionales ambos factores no se han considerado un obstáculo para dejar los establecimientos escolares en manos de los municipios u otras formas de gobierno lo-

cal¹³. Aunque implícitamente y por consideraciones de orden similar, especialmente de costos, las funciones de planificación y supervisión se han mantenido en instancias superiores: sea a nivel provincial o regional o, sencillamente, en el gobierno central. La prestación de servicios de salud no presenta, en principio, mayores conflictos con estos criterios. Parece justificarse la provisión descentralizada del primer nivel de atención, mientras que razones de costos y también de externalidades aconsejan por otro lado cierta concentración.

d) *Mejor aprovechamiento de la tributación local*

Aquí también hay argumentos a favor o en contra de la descentralización. El planteo que la propicia se apoya en el concepto de correspondencia fiscal y es una implicación del mismo. Una política descentralizadora trae aparejada la institución de facultades tributarias a los gobiernos locales, paso que representa en sí mismo un avance ya que las capacidades tributarias locales se hallan a menudo bloqueadas por una excesiva intervención del gobierno central. A su vez, este camino llevaría a un mejor cumplimiento impositivo, por cuanto los contribuyentes encuentran más fácil observar, controlar y participar en el destino de los recursos aportados. De ser así, y tratándose particularmente de la educación y la salud, la población se encontrará más dispuesta a pagar impuestos (o contribuciones de destino específico) cuando la provisión recaerá en el gobierno local. De esta manera, la descentralización de facultades tributarias y las concomitantes responsabilidades en materia de servicios sociales refuerzan las preferencias comunales por la provisión pública de los mismos. Bajo arreglos institucionales más centralistas, se podría

sostener que dichos recursos son inexistentes o, más directamente, la comunidad habría optado por una producción y financiamiento privado de la educación y la salud.

La tesis contraria se vincula con el tema de equidad específica y los problemas de distribución y descentralización. La institución de facultades tributarias resultará, en general, insuficiente para atender el costo de una provisión de servicios con un patrón similar –de nivel y calidad– por las jurisdicciones, cuyo ingreso y estructura económica son muy diferentes. Por tanto, se requiere algún mecanismo de redistribución y transferencia de recursos que, mediante subsidios cruzados entre comunidades, efectúe las compensaciones del caso. En la medida que la descentralización se aplique concurrentemente con algún grado de redistribución de la recaudación tributaria para equiparar los niveles de provisión, se debilitan los argumentos aducidos. Cabe, sin embargo, distinguir dos tipos de situaciones. Una es cuando los fondos que integran la masa de redistribución están constituidos por impuestos locales¹⁴. La otra, es que los recursos que alimentan las transferencias interjurisdiccionales provengan de impuestos nacionales. Si se optara por esta última, los gobiernos locales no verían estos aportes como subsidios cruzados entre jurisdicciones del mismo nivel (evitando así los desincentivos), sino más bien como un ejercicio de las facultades redistributivas del gobierno central.

e) *Descentralización y democracia*

Cabe recordar que la provisión descentralizada de bienes públicos requiere complementarse con el ejercicio de decisiones colectivas sobre cuánto, qué y cómo se financia (y organiza) dicha provisión. Cabe destacar, sin embargo, que la descen-

13 Sin embargo, la generación de externalidades puede desincentivar el desarrollo educativo local. En particular, si se tiene en cuenta que la educación constituye una inversión de lenta maduración y donde la posibilidad de apropiación local de beneficios desaparece en presencia de flujos migratorios negativos, ¿cuáles serían los incentivos locales para invertir en educación y mejorarla cuando la región en cuestión sabe, de antemano, que será expulsora neta de mano de obra?

14 En materia de recursos, Chile aplica un principio similar en el caso del Fondo Común Municipal, el cual redistribuye fondos captados por los municipios.

tralización no siempre se halla exenta de conflictos respecto de la eficiencia o equidad de las soluciones encontradas. Si se adjudica una importancia clave a las formas de participación comunitaria y la práctica de la democracia local, las soluciones centralizadoras se verán como una interferencia. Los eventuales beneficios que puedan derivarse de decisiones tomadas por instancias superiores a la comunidad deberán compararse con el costo de impedirle una mayor participación y decisión. Conforme a este criterio, se puede sostener que un instrumento poderoso para convocar y estimular dicha participación consiste en ubicar la provisión de los servicios sociales, por ejemplo, la educación y la salud en la esfera local.

En esos términos, el principio comentado tiene alcances claros que dejan poco margen para el desacuerdo, especialmente si se comparten los valores implícitos. Las dificultades surgen al descender a la aplicación real; esto es, cuando se considera el funcionamiento efectivo de las instituciones y normas que median en el ejercicio de la elección social, el que en ocasiones puede ser altamente deficiente. Sería ilusorio esperar que la sola ampliación del espacio de decisión —léase, la descentralización de los servicios sociales— vaya a terminar en un fortalecimiento institucional espontáneo. Por el contrario, la construcción de las instituciones que posibiliten la práctica de la democracia local requiere de esfuerzos que trascienden a una simple descentralización de la provisión de ciertos servicios públicos. Es más, como se verá en los estudios de Argentina y Chile, no deja de resultar llamativo que esas iniciativas de descentralización hayan recibido sus primeros impulsos de gobiernos autoritarios, cuyas políticas no se compadecían con la participación de la comunidad en las decisiones.

4. Conclusión

Ante todo, no cabe duda que la perspectiva económica y fiscal de la provisión de servi-

cios sociales es proclive a la descentralización. Pero esta proclividad merece dos calificaciones importantes. Primera, se han aducido una serie de razones por las cuales, aún dentro de una conceptualización estilizada, la provisión descentralizada no necesariamente constituye la mejor solución. Segunda, no debe olvidarse que todo el examen de las secciones anteriores está construido con elementos abstractos, o sea, es un análisis fundado en supuestos y conceptos que aspiran a una validación que no depende del contexto. Pero a la hora de aplicar este marco a la comprensión de situaciones reales el panorama es considerablemente más complejo del bosquejado, y la tarea de apreciar estas dificultades requiere una evaluación realista de las situaciones respectivas.

De esas dos calificaciones surge lo que se considera la implicación primordial. Parece desaconsejable intentar la formulación de una regla general, con pretensiones normativas, sobre cuál debe ser el grado de descentralización imperante en la provisión de servicios sociales. Descentralización-centralización no son términos que en la práctica resulten tan opuestos como aparecen en el análisis teórico. Un avance hacia la descentralización requerirá, casi invariablemente, modificaciones concomitantes en la forma de funcionamiento de los mecanismos centrales del sistema, que comprenden aspectos institucionales, financieros, administrativos y de gestión. Por lo tanto, carecen de mayor fundamento las posiciones que aparecen defendiendo a ultranza el polo descentralizador o su opuesto. La conveniencia de promover una mayor descentralización en la provisión de servicios sociales no puede decidirse sobre la base de planteos y nociones generales, sino que es necesario apreciar cómo operan los distintos factores en las circunstancias concretas en que se toman estas decisiones. Este reconocimiento es una labor imprescindible que orientará sobre la forma, los grados y los instrumentos en los que debe apoyarse el proceso de descentralización.

**PARTE SEGUNDA: ARGENTINA: DESCENTRALIZACIÓN Y
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN**

Capítulo III

CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA

1. Rasgos generales del proceso de descentralización educativa

Hacia fines de los años setenta era ampliamente reconocido que Argentina había logrado un nivel aceptable de cobertura de las prestaciones sociales, en comparación con otros países de América Latina (Beccaria y Carciofi, 1993). Sin embargo, también comenzaba a evidenciarse el agotamiento de los diferentes modelos de prestación de la salud, previsión social, vivienda y educación. Simultáneamente, había comenzado el proceso de descentralización de servicios sociales con la transferencia de parte de los servicios educativos, de salud y abastecimiento de agua potable.

En esas circunstancias, sobrevino la profunda crisis económica de los años ochenta que afectó doblemente la situación social argentina: por un lado, el estancamiento, el desempleo y la caída de ingresos de los sectores más necesitados determinaron una mayor demanda de servicios sociales públicos; por otro, la fuerte crisis fiscal restringió seriamente la oferta de esos servicios y presionó para reducir su nivel¹⁵. En los años noventa, un vuelco

favorable de la situación económica ha permitido revertir parcialmente las tendencias previas, facilitando el desarrollo de una serie de reformas en la provisión y financiamiento del gasto social. Es en este contexto que el presente trabajo se propone analizar una de esas reformas: la experiencia de descentralización educativa.¹⁶

Los primeros antecedentes de esa política se remontan a mediados de los años cincuenta. No obstante, fue recién en 1978 cuando se materializó la transferencia de casi todos los establecimientos primarios y parvularios de dependencia nacional a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Después, pasaron 15 años sin mayores novedades al respecto. Recién en 1992 comenzó a concretarse una nueva transferencia, esta vez de establecimientos secundarios. En la actualidad se estudia qué instrumentos utilizar para evaluar y coordinar el sistema educativo resultante.

Las disputas en torno a la organización de la educación en Argentina no son nuevas. Desde la propia normalización institucional de la nación, hacia mediados del siglo pasado, se observa una falta de definición clara sobre las responsabilida-

15 El cuadro III.1 muestra algunos indicadores de la situación socioeconómica al término de los años ochenta.

16 Entre las restantes se destacan la introducción de un sistema previsional mixto, avances en la descentralización de la salud y cambios en el financiamiento de los programas de vivienda. Véase, por ejemplo, Beccaria y Carciofi (1993), Carciofi y Cetrángolo (1992); y Flood, Gerchunoff y Lumi (1993).

des que, en esa materia, le corresponden a los diferentes niveles de gobierno. En la práctica, esto derivó en una oferta pública de educación donde han concurrido, dentro de un mismo ámbito geográfico, la nación y las provincias. A contar de 1978, la descentralización de servicios educativos no ha involucrado una delegación completa del poder de decisión en los gobiernos provinciales ni la redefinición del papel del poder central en la planificación educativa. La ley Federal de Educación, sancionada en 1993, estableció el marco general para la organización del sector.

La evaluación de la experiencia de descentralización educativa se inscribe dentro de una inquietud más general, que es analizar la distribución de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno y el modo en que operan los mecanismos de reparto de recursos fiscales entre ellos. Esto es, se persigue analizar los mecanismos de provisión y financiamiento del gasto educativo. Siendo así, el examen de este proceso incorpora la situación macroeconómica y, especialmente, fiscal como elementos condicionantes sobre la esfera educativa. Más aún, se intentará mostrar sobre todo que la modalidad adoptada en el país para la descentralizar la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados con la política fiscal más que a las prioridades de la política

educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada. Allí es habitual postular que la descentralización del gasto en educación, como en otros servicios públicos, permite mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

En el presente capítulo se examinará la estructura del federalismo en Argentina, y se aprovechará para pasar revista a las circunstancias macrofiscales que han condicionado y definido las relaciones financieras entre la nación y los niveles inferiores de gobierno. La importancia y extensión relativa del mismo obedece a la hipótesis de que las motivaciones y características de la descentralización educativa han sido condicionadas estrictamente por el entorno macrofiscal.

Los detalles del proceso descentralizador se abordarán en el capítulo IV, que incorporará tanto los aspectos financieros y presupuestarios de la transferencia como los elementos de tipo institucional que caracterizan la política sectorial. Se hará especial hincapié en la revisión de las alternativas seguidas por la política salarial docente, y su efecto sobre la asignación de los recursos financieros.

Por último, en el capítulo V se evaluará el proceso procurando balancear los argumentos y acontecimientos presentados en los capítulos previos y se formularán algunas reflexiones finales.

Cuadro III.1
ARGENTINA: ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 1990

Tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires	7.4%*	
Participación salarial en el ingreso	32.0%	
Tasa de natalidad	20.5 por 1000 hab.	
Tasa de mortalidad infantil	25.0 por 1000 nacidos vivos	
Tasa de mortalidad	8.6 por 1000 hab.	
Esperanza de vida al nacer	71.2 años	
Tasa de analfabetismo	4.7%	
	Índice, 1980 = 100	
PIB	Salario real	86.5
Ingreso nacional	Haber previsional	49.9

Fuente: L. Beccaria y R. Carciofi, "Social policy and adjustment during the 1980s. An overview of the Argentine case", documento presentado a la Conferencia "Confronting the Challenge of Poverty and Inequality in Latin America", organizada por The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993, inédito. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1993*, Washington, D.C., 1993.

* en mayo de 1994 alcanzó el 11.1%.

2. Aspectos generales del federalismo en Argentina

En las páginas que siguen se reseñarán las características generales de la constitución del federalismo fiscal en Argentina, lo que permitirá encuadrar el proceso de transferencia de establecimientos educativos. En primer lugar, cabe señalar que de acuerdo con la Constitución Nacional, la nación argentina ha adoptado la forma representativa republicana y federal. En consecuencia, existe un gobierno nacional, 23 gobiernos provinciales, 1110 municipalidades de provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Porto y Sanguinetti, 1993, p.6). Asimismo, en la carta fundamental se encuentran delimitadas las atribuciones tributarias de la nación y las provincias (Porto y Sanguinetti, 1993, pp. 6-8); como se verá luego, en materia de gasto la definición no es tan clara¹⁷.

A la larga se observan dos movimientos divergentes en cuanto a las responsabilidades de gasto y recaudación de los diferentes niveles de gobierno, lo que explica en gran medida la conflictividad de las relaciones financieras interjurisdiccionales durante los años ochenta, como se verá más adelante. En efecto, se puede afirmar que la historia del federalismo fiscal en el país ha estado dominada por dos movimientos simultáneos y contrapuestos: descentralización del gasto y centralización tributaria. La tendencia descentralizadora ha consistido en un desplazamiento de las responsabilidades de gasto público desde el nivel central hacia los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Porto y Sanguinetti, 1993, p. 24 y ss. y cuadro 5). En 1991-1992 la participación del gobierno nacional en el gasto público

total era de 55.6% (excluyendo el gasto previsional quedaba en 48.9%)¹⁸, pero captaba el 81.8% del ingreso total (76.7% sin previsión social). En cambio, la participación de los municipios provinciales en el gasto total se ha mantenido constante en el tiempo, en alrededor de 11% si se excluye el gasto previsional (y sólo de 8.7% si se incluye).

Como se observa en el cuadro III.2, antes de la transferencia de servicios realizada en 1992, la nación sufragaba casi la totalidad del gasto en defensa, seguridad social, deuda pública e infraestructura económica. En las demás áreas, si bien las responsabilidades son compartidas por los diferentes niveles de gobierno, predomina el gasto provincial en justicia, seguridad, educación y vivienda. Los municipios, por su parte, concentran su gasto en bienestar social, administración general y, obviamente, servicios urbanos.

En 1993 el ingreso tributario total (20.0% del PIB) recaudado se distribuía como sigue: 57.8% lo percibía la nación (11.6% del PIB), 24.7% correspondía a contribuciones sobre la nómina salarial (4.9% del PIB), y el 17.5% restante eran impuestos a cargo de las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (3.50% del PIB). El primer grupo está formado básicamente por la recaudación de impuestos al valor agregado (6.3% del PIB) y ganancias (1.7% del PIB), y en menor medida a impuestos internos, a los combustibles, aduaneros y otros¹⁹.

La recaudación provincial emana fundamentalmente de cuatro tributos cuyo aporte se ha mantenido relativamente estable en los últimos quince años: el que grava los ingresos brutos (50%), el inmobiliario (25%) y el impuesto automotor y de sellos (12.5% cada uno)²⁰. Es llamativa la

17 La reciente reforma constitucional no ha modificado las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, pero reafirma principios de corte federalista.

18 A principios de siglo (1916) equivalía a 63.3%.

19 De acuerdo con información de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Ingresos Públicos.

20 Sin embargo, desde fines de 1993 la recaudación por concepto de sellos ha comenzado a disminuir fuertemente debido al compromiso asumido por los gobiernos provinciales de derogar ese tributo en la medida que afecte la competitividad de los sectores productores de bienes comerciables.

estructura regional de estos recursos: de un total de 24 jurisdicciones en sólo 4 (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) la eficiencia recaudatoria supera el 80% (Cetrángolo, 1992, p. 3). Esto ilustra la escasa autonomía fiscal de muchos gobiernos provinciales y su dependencia del sistema de reparto de tributos nacionales. Lamentablemente, no existe información oficial fidedigna sobre la recaudación tributaria municipal, aunque se estima que no es significativa²¹.

El cuadro III. 3 permite apreciar cómo funciona el mecanismo de financiamiento de las provincias²². Además de los recursos propios, los gobiernos provinciales reciben transferencias de la nación. Estas pueden ser de asignación específica o de

libre disponibilidad y, a su vez, estas últimas son el resultado de la operación del régimen de reparto de impuestos de carácter nacional (coparticipación federal) o de aportes discrecionales del Tesoro Nacional. Estos fueron importantes entre 1985 y 1987, cuando el sistema fiscal argentino no contó con un régimen legal de coparticipación federal de impuestos. Por su parte, los recursos de asignación específica son transferencias condicionadas (aunque sin contraparte). Esta modalidad de transferencias ha sido muy importante en la estructura tributaria argentina desde la década de 1970 y financia, en especial, obras de infraestructura (vialidad, plantas hidroeléctricas, transporte, etc.).

Cuadro III.2
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO, 1985/1991
(Promedio)

Función	Nación	Provincias (en porcentaje)	Municipios % PIB	Total
Funcionamiento del estado				
Administración General	33.7	35.3	31.0	2.93
Justicia	41.3	58.7	0.0	0.51
Defensa	100.0	0.0	0.0	1.51
Seguridad	39.8	60.2	0.0	1.56
Gasto social y recursos humanos				
Cultura y Educación	37.4	60.9	1.7	4.85
Salud	52.0	42.9	5.1	5.24
Vivienda	9.6	90.4	0.0	0.90
Bienestar Social	39.2	46.3	14.5	1.02
Seguro Social	76.7	23.3	0.0	8.05
Trabajo	100.0	0.0	0.0	0.84
Otros servicios urbanos	0.0	0.0	100.0	0.95
Infraestructura económica y subsidios				
Producción primaria	22.4	77.6	0.0	0.59
Energía y Combustibles	88.5	11.2	0.3	3.19
Industria	87.9	5.3	6.8	0.38
Servicios	70.8	27.2	2.0	3.23
Otros	29.3	66.1	4.6	0.55
Deuda pública	94.9	5.1	0.0	3.51

Fuente: A. Porto y P. Sanguinetti, "Descentralización fiscal en América Latina: El caso argentino", serie Política fiscal, N° 45 (LC/L.794), Santiago de Chile, CEPAL, 1993, cuadro 14.

21 Solo en algunas provincias (Corrientes, Jujuy, Salta, Neuquén, Santa Cruz y Chubut) la recaudación de algunos de los impuestos antes citados (automotores o inmobiliarios) ha sido delegada a los municipios. De todos modos esta recaudación se estima inferior al 0.5% del producto. Véase Cetrángolo (1992, p. 5).

22 La información anual se presenta en el anexo estadístico.

Cuadro III.3
**ARGENTINA: RECURSOS TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS Y
 MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**
 (En porcentaje del PIB)

Período	Impuestos Provinciales	Transferencias			Total	Total recursos provinciales
		Coparti- cipación federal	Aportes Tesoro Nacional	Asig- naciones específicas		
1974-81	2.1	2.2	1.2	1.0	4.4	6.5
1982-84	2.0	1.4	1.5	1.3	4.2	6.2
1985-87	2.6	0.0	3.4	1.7	5.1	7.7
1988-90	2.1	2.8	0.2	1.3	4.3	6.4
1991-92	2.9	3.9	0.1	1.0	5.0	7.9

Fuente: Sobre la base de datos de la Secretaría de Ingresos Públicos y la Secretaría de Hacienda.

Nota: El PIB utilizado para el período 1974-1979 corresponde a las variaciones del PIB base 1970 sobre el PIB base 1986.

En los últimos años también han aparecido transferencias condicionadas a los sectores sociales (vivienda, previsión social y educación). La ley 23906 (*Boletín oficial*, 18 de abril de 1991) estableció la asignación específica al rubro cultura y educación, ciencia y técnica de la totalidad del Impuesto sobre las ventas, cambio y permuta de divisas y la mitad del impuesto sobre los activos. El 80% del primer tributo se destinaba a cultura y educación (35% para la nación y 65% para las provincias), y el 20% restante a innovación tecnológica (25% para la nación y 75% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires); en tanto el segundo se destinaba a cultura y educación (35% para la nación y 65% para las provincias). En 1991 la suma de esos recursos alcanzó 0.27% del PIB (equivalente a menos de 8% del gasto total nacional y provincial en aquellos rubros). En noviembre de 1991 se dejó sin efecto el impuesto sobre transferencias de divisas²³, y el gravamen sobre los activos ya ha sido derogado para casi todos los sectores de actividad y quedará totalmente eliminado a partir de julio de 1995. En su reemplazo, no se ha estableci-

do ningún otro tributo con asignación específica a educación.

La coparticipación de impuestos es un sistema inaugurado en 1935, cuya concepción general se basa en un principio federalista: los fondos no son una transferencia de recursos nacionales a las provincias sino que, por el contrario, esos recursos corresponden a los gobiernos provinciales y su administración se efectúa centralizadamente para aprovechar economías de escala en la recaudación y por razones de equidad. Los fondos recaudados se dividen entre la nación y el conjunto de las provincias (coparticipación primaria); la masa provincial se distribuye, a su vez, entre las diferentes jurisdicciones (coparticipación secundaria). Las distribuciones se realizan en forma automática, sin mediar una asignación presupuestaria. La distribución primaria ha variado desde el inicio de los regímenes de coparticipación, registrándose con los años una importante caída en la participación de la nación, como se aprecia en el cuadro III. 4. Tampoco ha permanecido inalterado el listado de impuestos coparticipables, como se verá más adelante.

²³ De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2284/91 ("de desregulación económica"), *Boletín oficial*, Buenos Aires, 1 de noviembre de 1991.

Cuadro III.4
**ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
 DE LA COPARTICIPACIÓN
 FEDERAL DE IMPUESTOS**

Período	Participación provincial
1968-1972	38.70%
1973-1979	48.50%
1980	44.00%
1981-1982	32.60%
1983	29.00%
1984	31.50%
1985-1987	sin régimen
Desde 1988	56.66%

Fuente: A. Porto (1990), p. 108.

Nota: Si se incluye la compensación por la eliminación del impuesto a las actividades lucrativas, en 1975 la cifra es 52.4.

Hasta 1984 las sucesivas leyes de coparticipación habían establecido criterios para la distribución secundaria. En la ley vigente hasta entonces (ley 20221) el reparto se hacía conforme a tres conceptos: 65% de los recursos de acuerdo con la población de cada distrito; 25% con arreglo a la brecha de desarrollo entre las regiones, y, 10% según la dispersión de la población. Desde 1988 se halla vigente la ley 23548 (*Boletín oficial*, 26 de enero de 1988), que se apartó considerablemente de la tendencia previa al abandonar la definición de objetivos explícitos en la asignación de recursos coparticipados. A continuación, se examinarán las características y circunstancias en que fuera sancionado ese régimen.

3. Relaciones financieras entre la nación y las provincias en las dos últimas décadas

En el período que abarca este informe, las relaciones financieras entre la nación y las provincias han sido conflictivas, inestables y fuertemente condicionadas por elementos exógenos. A fin de comprender las

circunstancias en que se decidieron e instrumentaron las transferencias educativas en cuestión, se comenzará por revisar los tres factores que más presionaron sobre aquellas relaciones durante los años ochenta: la crisis macroeconómica, con especial referencia a los precios relativos y la presión a la reducción de impuestos sobre los salarios; el desarrollo de la crisis previsional, y, finalmente, los condicionantes políticos. Este capítulo concluirá con el análisis de las características de la ley de coparticipación vigente desde 1988 y los cambios ocurridos en esas relaciones financieras desde entonces, entre las que se cuenta precisamente la transferencia de establecimientos educativos.

4. Factores que condicionan las relaciones financieras entre las jurisdicciones desde fines de los años setenta

a) *La crisis macroeconómica*

Las dificultades que han debido soportar las economías latinoamericanas (y la argentina en particular) por acción de una profunda crisis macroeconómica han sido motivo frecuente de estudio²⁴. En Argentina, la magnitud de esos desequilibrios ha afectado y condicionado de manera muy especial las relaciones financieras entre la nación y las provincias. En particular, cabe señalar dos fenómenos macroeconómicos que han afectado la vinculación fiscal entre la nación y las provincias. Primero, la crisis obligó a aplicar sucesivas políticas estabilizadoras a lo largo de esos años que, directa o indirectamente, repercutieron sobre la evolución real del tipo de cambio y, por ende, sobre la rentabilidad de las actividades económicas radicadas en las distintas regiones. Esto afectó la generación de recursos fiscales de las provincias y las demandas de gasto. Segundo, los mecanismos de negociación y renegociación de la deuda

²⁴ Véase, por ejemplo, Damill, Fanelli y Frenkel (1992). Para una revisión del caso argentino, centrada en los problemas del sector público, véase Carciofi (1990).

llevaron a ubicar la totalidad de ésta y la cobertura de su servicio en el presupuesto nacional. Se generó así una asimetría: la nación sobrellevó en los hechos el peso del ajuste externo, pero teniendo acceso a fuentes de financiamiento que no estaban disponibles para los gobiernos provinciales.

Sin embargo, los conflictos entre la nación y las provincias preceden a las tensiones que provocó la deuda. Hacia 1978 la recaudación de impuestos provinciales tenía una trayectoria ascendente; el financiamiento de las erogaciones a cargo de la nación adolecía de algunos inconvenientes, y la política de estabilización se basaba en la fijación de una pauta de incrementos del tipo de cambio inferior al aumento de los precios internos, lo que derivó en la caída del tipo de cambio real y la distorsión de los precios relativos, en especial, del costo laboral en dólares. Para solucionar ese problema, el gobierno nacional impulsó una importante modificación del régimen de coparticipación federal de impuestos vigente desde 1973 (ley 20221). Esta consistió básicamente en la eliminación de 20 puntos porcentuales de carga sobre la nómina salarial correspondientes a las contribuciones patronales para financiar el sistema previsional y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), y su reemplazo por el incremento de las alícuotas y la ampliación de la base del impuesto al valor agregado²⁵. Con esto se perseguía reducir los impuestos que elevaban los costos de producción reemplazándolos por una mayor carga tributaria sobre el consumo interno (de bienes producidos localmente e importados). En la práctica, ello tuvo efectos sobre la rentabilidad similares a los de una devaluación. El gobierno creía que la mayor recaudación proveniente del IVA compensaría la pérdida de recursos por la

reducción de impuestos salariales. Dado que ese impuesto formaba parte de la masa coparticipable, el gobierno nacional debió reformar el régimen de reparto. Se determinó que los fondos necesarios para cubrir las erogaciones del sistema previsional y del FONAVI se deducirían de la recaudación total de impuestos coparticipables. Una vez efectuada esta "pre-coparticipación", se asignaba el saldo de acuerdo con los porcentajes de distribución primaria establecidos por la ley 20221.

La crisis macroeconómica de los años siguientes impidió el funcionamiento del esquema reseñado. La recesión y las altas tasas de inflación afectaron el sistema tributario, especialmente a los recursos coparticipables. En ese contexto, al mantenerse relativamente constante el valor real de los fondos destinados al sistema de jubilaciones y al FONAVI, el coeficiente de distribución primaria efectiva, calculado sobre los impuestos coparticipables, disminuyó de 50.5% en 1981 a 26.9% en 1982 y 21.5 en 1983, y en el año en que caducó el régimen 1984 fue de 24.4%²⁶. En consecuencia, las reformas de 1980 desarticulaban el régimen de coparticipación y, al ocasionar un grave perjuicio financiero a los gobiernos provinciales, se desequilibraron las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno.

b) *La crisis previsional*

A la restricción macroeconómica, se sumó la creciente necesidad de fondos para destinarlos a cubrir las erogaciones del sistema previsional argentino. Por diversas razones, también estudiadas cabalmente (Schultess y Demarco, 1993), este sistema presentó fuertes desequilibrios que obligaron a los gobiernos de turno a tomar decisiones de emergencia. Cuando las mismas incluyeron la búsqueda

25 La alícuota de contribuciones patronales eliminadas destinadas al sistema previsional era 15% y la correspondiente al FONAVI 5%. Hasta la instrumentación de esa reforma el total de cargas sobre la nómina salarial establecidas por ley alcanzaba al 51.5% de las remuneraciones brutas.

26 En todo caso, si se computara como coparticipación los recursos de aquella pre-coparticipación destinados a los sistemas de jubilaciones y pensiones correspondientes a las provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, se podría establecer que las 24 jurisdicciones recibieron en esos años algo más de 30% del total de recursos coparticipables. Véase, Secretaría de Hacienda (1989), p. 102.

da de recursos adicionales para atender ese gasto, se produjeron situaciones que, de una manera u otra, gravitaron sobre la distribución de impuestos entre la nación y las provincias.

En este sentido, se recuerda que a principios de los años ochenta la rigidez del gasto previsional repercutió sobre la coparticipación federal de impuestos. Más tarde, promediando la década, cuando se decidió establecer impuestos con asignación específica para atender el gasto previsional en la esfera nacional, la incorporación entre ellos de un impuesto a los combustibles, derivó en presiones sobre recursos que, con la misma base imponible, compartían la nación y las provincias. Por último, en fecha reciente y de manera mucho más explícita, los gobiernos provinciales han debido renunciar a una porción considerable de los recursos coparticipables para atender dicho gasto.

c) *Factores políticos*

Además, no puede comprenderse la especial relación fiscal entre los niveles de gobierno –la modalidad de los aportes financieros del Tesoro Nacional, las disputas sobre la coparticipación federal, la distribución de las cargas del ajuste frente a la deuda externa, etc.– sin incorporar las especificidades propias de las alternativas político-institucionales del período. En particular, cabe identificar tres situaciones diferentes. Entre 1976 y 1983, la implantación de gobiernos militares llevó a la suspensión de los derechos democráticos y a modalidades de administración fuertemente centralistas y autoritarias, con control pleno sobre las autonomías provinciales y con gobiernos locales delegados designados por el poder ejecutivo nacional. Entre 1983 y 1989 las autoridades nacionales y provinciales fueron elegidas por voto popular, pero hubo dificultades porque el gobierno central pertenecía a un partido político diferente

a la mayoría de los gobernadores provinciales, y, por ende, las relaciones fiscales entre ambos no estuvieron exentas de la competencia política. Finalmente, desde 1989 hasta el presente, destaca la coincidencia del signo político del gobierno nacional con la mayoría de los gobiernos provinciales. Los episodios de descentralización educativa analizados tuvieron lugar, precisamente, bajo la misma modalidad financiera pero en distintas situaciones políticas: la primera y la tercera de las mencionadas.

5. El nuevo régimen de coparticipación y las dificultades recientes

Luego de tres años en que la distribución de recursos coparticipados careció de norma que la regulara, hacia fines de 1987 el Congreso sancionó una nueva ley de coparticipación (la ley 23548). Pero entonces, la correlación de fuerzas en ambas cámaras legislativas no era favorable al oficialismo, lo que debilitó su posición negociadora en el hemiciclo. Entre las disposiciones del nuevo régimen resaltan:

- i) el abandono del principio igualitario que primaba en el anterior esquema de distribución primaria entre gobierno nacional y provincias (establecido por la ley 20221²⁷). Según la nueva ley el gobierno nacional recibiría el 42.34% del total, y los gobiernos provinciales el 57.66% restante;
- ii) el incremento de los impuestos que integran la masa coparticipable, especialmente la inclusión del impuesto a los combustibles líquidos²⁸;
- iii) el abandono de criterios explícitos para establecer los coeficientes de distribución secundaria de recursos entre las jurisdicciones provinciales. En esta materia, la nueva ley plasmó la historia de la negociación previa, pues

²⁷ En virtud de esa ley tanto la nación como el total de gobiernos provinciales recibían 48.5% del total de recursos coparticipados, y el 3% restante se destinaba al Fondo de Desarrollo Regional.

²⁸ Ello sería una nueva fuente de discusiones y conflictos, debido a las peculiares características de determinación y distribución de ese impuesto. Véase Cetrángolo (1993, p. 9 y ss.).

los fondos se repartieron conforme a las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1984-1987.²⁹

En consecuencia, a principios de los años noventa los impuestos recaudados por las distintas jurisdicciones representaban una proporción muy variable de los recursos totales de cada una, como se puede apreciar en el cuadro III. 5. Este

elemento debe tenerse muy presente al evaluar la transferencia de servicios educativos. Las jurisdicciones donde se concentra la mayor cantidad de establecimientos, alumnos y docentes afrontan su gasto con más recursos propios, siendo los ejemplos más notables la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

Cuadro III.5
ARGENTINA: IMPUESTOS RECAUDADOS POR LAS PROVINCIAS Y LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS DE CADA JURISDICCIÓN, 1991

Ciudad de Buenos Aires	100.0	Mendoza	28.5
Buenos Aires	50.9	Misiones	12.9
Catamarca	2.6	Neuquén	23.2
Córdoba	34.3	Río Negro	23.4
Corrientes	10.7	Salta	12.3
Chaco	10.1	San Juan	7.8
Chubut	25.8	San Luis	19.9
Entre Ríos	25.9	Santa Cruz	12.5
Formosa	5.0	Santa Fe	36.6
Jujuy	10.9	Santiago del Estero	5.6
La Pampa	23.0	Tucumán	14.6
La Rioja	5.1	Tierra del Fuego	22.9
Promedio ponderado	36.9		

Fuente: Cetrángolo (1992), cuadro 1.

Las alternativas de las relaciones financieras entre la nación y las provincias no se agotan en el marco legal comentado. En particular, los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990 remecieron las finanzas públicas en todos los niveles. El programa de estabilización iniciado en 1991 (Plan de Convertibilidad) logró una recuperación importante de la solvencia fiscal. El sistema tributario emergente se basó especialmente en la recuperación del IVA y, en menor medida, del impuesto a la

renta³⁰. Sin embargo, ello no ha permitido alcanzar un esquema de distribución estable. Por el contrario, si bien el sistema se ha simplificado notablemente en cuanto a la cantidad de impuestos que lo conforman, la puja entre las diferentes jurisdicciones por conseguir la asignación específica de recursos fue tal que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de destino prefijado. Para explicarse lo sucedido hay que incorporar los factores políticos.

29 En esos años no había legislación vigente en materia de coparticipación y el reparto respondía al poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones para lograr financiar sus respectivas necesidades de gasto. Véase Porto (1990, p. 114).

30 Las reformas más importantes fueron: ampliación de la base del IVA (disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980); eliminación de gravámenes a las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles sumada a la desregulación del sector (lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica), y eliminación de impuestos menores. A todo ello se sumó el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva.

Ante la creciente necesidad de fondos del gobierno nacional para atender sus funciones, en particular las previsionales, y la existencia de serios obstáculos para emprender una reformulación global del régimen de coparticipación federal de impuestos, la nación ha tratado de modificar la distribución efectiva de recursos a su favor. Para ello se han ejecutado dos acciones: primero, la asignación específica de recursos a funciones propias del gobierno nacional; y segundo, la transferencia de funciones a las provincias, principalmente educación y salud.

El instrumento utilizado para implementarlas ha sido la suscripción de acuerdos entre los gobiernos nacional y provinciales. Ellos incluyen convenios para acordar la transferencia de servicios (incluyendo los correspondientes a la enseñanza media) y la firma de dos "pactos fiscales" entre ambos niveles de gobierno.

El primero de estos últimos: el "Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales" suscrito el 12 de agosto de 1992 –y vigente desde setiembre de 1992– reviste especial importancia³¹. Allí se acordó que las provincias cedieran el 15% de la masa coparticipada al Tesoro Nacional para financiar el sistema previsional y, éste se comprometió a garantizarles a cambio un monto mínimo de transferencia por coparticipación (725 millones de pesos mensuales). El resultado fue un cambio del "reparto efectivo" para arribar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples "remiendos" y que ha implicado suspender la aplicación del coeficiente de distribución primario establecido por la ley de coparticipación. El estudio de la descentralización de diversos servicios públicos debe situarse dentro de este contexto, como se verá en el capítulo siguiente.

31 El segundo pacto, suscrito un año después, no afecta el esquema de distribución de recursos fiscales.

Capítulo IV

LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Desde fines del siglo pasado, la política educativa argentina, estructurada en torno a los principios de universalidad, laicidad y gratuidad, redundó en bajas tasas de analfabetismo, niveles de cobertura casi universal de educación primaria y sostenido crecimiento de estudiantes en los niveles secundario y superior. Los indicadores educativos del cuadro V.1 ofrecen una idea de la ubicación del país en el contexto internacional. De hecho, en 1980 sólo el 5% de la población adulta no había asistido a ningún establecimiento escolar. En cambio, estaban escolarizados casi el 60% de los niños de 5 años, el 93.4% de los niños entre 6 y 12 años, el 62.8% de los adolescentes entre 13 y 17 años y el 17.8% de los jóvenes entre 18 y 24 años. Por su parte, durante el primer lustro de los años ochenta, la matrícula había aumentado un 50% en el nivel escolar, el 22% en el primario, un 37% en el secundario y un 78% en el superior universitario (Tenti, 1989, p. 211).

No obstante, desde fines de los años setenta, el sistema educativo argentino evidenciaba algunas dificultades como baja tasa de completamiento, diferencias regionales, abandono, repetición, etc. Por ejemplo, de las tres cuartas partes de la población escolar de 14 años, sólo 63%

asiste a la enseñanza secundaria, mientras que el 37% restante lo hace a la primaria. En la Capital Federal los porcentajes respectivos son 88 y 12, mientras que en Corrientes arrojan 31 y 69 (Tenti, 1989, p. 211). Los problemas detectados son de diferente índole en cada nivel de enseñanza³². En el primario, se constatan altas tasas de abandono y repetición que indican lo difícil que es lograr un nivel adecuado de prestaciones en términos de calidad y eficiencia en el manejo de los recursos. La tasa bruta de completamiento en el segundo lustro de los años setenta fue de sólo 53,7% y, además presentaba grandes diferencias regionales (62.5% en los centros urbanos y 30% en las áreas rurales). Por su parte, una evaluación de la calidad de la educación primaria realizada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 1985 mostró los problemas para alcanzar niveles aceptables. Sólo el 46.4% de los estudiantes del último grado lograron aprobar el examen de lengua y esos resultados fueron peores en otras disciplinas (41.7 en matemáticas y 40.9 en ciencias naturales)³³. Si bien parte de las dificultades es atribuible a la incidencia de factores exógenos al sistema educativo (por ejemplo, la situación so-

32 Para una revisión sumaria de los problemas en los diferentes niveles educativos, véase Beccaria y Carciofi (1993).

33 De acuerdo con información del Banco Mundial, Argentina. *Reallocating resources for the improvement of education*, Washington, 1988, reproducida en Beccaria y Carciofi (1993, p. 17).

cioeconómica) también han contribuido, entre otras razones, la falta de materiales didácticos, la organización curricular, la deficiente capacitación de los docentes y, en general, el pobre manejo de los recursos humanos del sector³⁴. Estos problemas no se relacionan con la descentralización de establecimientos primarios realizada en 1978, ya que las deficiencias eran preexistentes y los gobiernos receptores de los establecimientos debieron enfrentarlas.

Precisamente la forma en que se realizó la transferencia no ha contribuido a solucionar problemas previos y ha empeorado la provisión de educación primaria en algunos aspectos, en especial el de la equidad regional. La situación de la educación secundaria no es muy diferente. Las deficiencias más evidentes radican en la inadecuación del diseño curricular, la débil capacitación docente y la carencia de mecanismos de control de calidad.

Cuadro IV.1
ARGENTINA: PORCENTAJE DEL GRUPO DE EDADES MATRICULADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y RELACIÓN ALUMNO-MAESTRO EN EL NIVEL PRIMARIO

Grupo de países por nivel de ingreso	Primario		Secundario		Terciario		Relación Alumno-maestro	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Bajo	74	105	21	41	2	s.d.	36	38
Mediano	94	103	33	126	14	16	33	25
Argentina	105	111	44	s.d.	22	s.d.	19	19
Alto	106	104	73	92	36	33	26	17
Todo el mundo	83	104	31	65	13	11	33	33

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Cuadro 29, p. 300.

Dada la importancia del sector público en la oferta de servicios educativos, es fácil comprender que la crisis fiscal de los años ochenta la haya afectado sustancialmente³⁵. Sin embargo, no corresponde atribuirle a la presión de esa crisis la responsabilidad por los problemas detectados en el desempeño del sector educativo. En todo caso, su incidencia en las conflictivas relaciones financieras entre la nación y las provincias han agravado una situación que de hecho ya era complicada, haciendo más difícil su solución. Las políticas de descentralización educativa deben situarse en ese contexto, atendiendo, en particular, a los aspectos financieros-presupuestarios e institucionales.

1. Aspectos financieros presupuestarios de la transferencia educativa

a) *Transferencia de establecimientos primarios y parvularios (1978). Magnitud y motivaciones*

Como se ha señalado, luego de una larga historia de avances parciales, en 1978 se produjo el primero de los dos procesos de transferencia de servicios educativos que se analizarán en este capítulo. Las leyes 21809 y 21810 le concedieron al poder ejecutivo nacional la facultad de transferir a las provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional

³⁴ Más allá de contar con una normal relación alumno-aula (30), la baja relación alumno-docente (19), de acuerdo con los patrones internacionales, es el resultado de una excesiva cantidad de maestros suplentes y especiales, que compensan sus bajos salarios con una reducida dedicación horaria. Véase Beccaria y Carciofi (1993, p. 18).

³⁵ En 1986 la oferta pública de educación primaria, medida según el porcentaje de docentes en la enseñanza estatal respecto del total, equivalía a 84%. Esta situación ha permanecido sin mayores cambios durante los últimos veinte años. Véase el anexo estadístico.

de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur los establecimientos de enseñanza parvularia y primaria³⁶. La medida alcanzó a las supervisiones y juntas de calificación hasta entonces dependientes del Consejo Nacional de Educación, y, como se observa en el cuadro IV.2., involucró al 15.3% de los docentes estatales³⁷, el 28.4% de los establecimientos públicos y el 21.2% del total de alumnos asistentes a esos establecimientos. Tres años después, este proceso culminó con la transferencia de los establecimientos de adultos.

La transferencia del nivel básico de enseñanza, pese a su importancia, no parece

haber tenido un gran impacto sobre la evolución de mediano plazo del gasto provincial agregado. Si bien es cierto que el promedio de gasto en personal de las 23 jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al período 1978-1985 resultó bastante superior (12%) al registrado entre 1970 y 1977³⁸, ello se relaciona más con los aspectos presupuestarios y fiscales de los gobiernos provinciales derivados de las circunstancias macroeconómicas y de aspectos político-institucionales vinculados con la coparticipación federal de impuestos que con los efectos de la transferencia.

Cuadro IV.2
**ARGENTINA: INDICADORES FÍSICOS DE LA TRANSFERENCIA DE ENSEÑANZA BÁSICA:
DOCENTES, ESTABLECIMIENTOS Y ALUMNOS DE ESCUELAS PÚBLICAS,
EN CADA JURISDICCIÓN**
(En porcentaje)

	Docentes		Establecimientos		Alumnos	
	Nación	Resto	Nación	Resto	Nación	Resto
Total del sistema educativo:						
1970	48.6	51.4	46.2	53.8	44.2	55.8
1980	33.3	66.7	17.8	82.2	23.0	77.0
Nivel preescolar:						
1970	29.4	70.6	33.3	66.7	33.3	66.7
1980	5.6	94.4	2.7	97.3	3.7	96.3
Nivel primario:						
1970	34.9	65.1	47.3	52.7	34.7	65.3
1980	4.8	95.2	8.8	91.2	3.6	96.4

Fuente: H. Diéguez, J. Llach y A. Petrecolla, "El gasto público social", Buenos Aires, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS), Gobierno Argentino/Banco Mundial/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Economía, 1989, cuadros 2.1, 2.2 y 3.1.

Nota: El total incluye niveles preescolar, primario, secundario, superior universitario y no universitario y enseñanza parasistemática.

Como se observa en el cuadro IV.3, la información sobre el referida al gasto público en educación de los diferentes gobiernos resulta mucho más elocuente. Además de cierto cambio en la importancia relativa de cada nivel de gobierno en la gestión del gasto total en educación, los efectos financieros de la transferencia son

más claros si se observa que el gasto público total en la enseñanza elemental se ha mantenido constante, aunque haya pasado casi por completo a manos de los gobiernos provinciales. Asimismo, la magnitud del gasto transferido habría alcanzado a 0.4% del PIB.

36 Se exceptuaron los departamentos de aplicación de los institutos de formación docente.

37 La transferencia involucró al 11.5% del total de docentes (públicos y privados).

38 Véase el cuadro correspondiente en el anexo estadístico.

Cuadro IV.3
**ARGENTINA: INDICADORES FINANCIEROS DE LA TRANSFERENCIA DE ENSEÑANZA
 BÁSICA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR JURISDICCIONES**

	1970-1977		1978-1985	
	% PIB	% total	% PIB	% total
Total educación				
Sistema Público Consolidado	2.6	100.0	2.9	100.0
Gobierno Central	1.5	57.1	1.2	41.1
Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	1.1	42.9	1.7	58.9
Educación elemental				
Sistema Público Consolidado	1.3	100.0	1.3	100.0
Gobierno Central	0.5	36.4	0.1	6.7
Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	0.8	63.6	1.2	93.3

Fuente: H. Diéguez, J. Llach y A. Petrecolla, "El gasto público social", Buenos Aires, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS), Gobierno Argentino/Banco Mundial/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Economía, 1989.

Nota: El PIB utilizado para el período 1970-1979 corresponde a las variaciones del PIB base 1970 sobre el PIB base 1986.

Cabe recordar que en este trabajo es que la descentralización educativa ha obedecido a motivaciones fiscales y no a razones de política sectorial. Se pueden avanzar tres argumentos en tal sentido. En primer lugar, la transferencia fue decidida en momentos en que los recursos provinciales estaban observando una significativa recuperación³⁹. En este sentido, la medida puede interpretarse como una presión de la nación sobre los gobiernos provinciales para forzarlos a realizar un ajuste fiscal adicional. Segundo, la participación de las provincias en la masa de recursos coparticipados no se incrementó en correspondencia con el desplazamiento de las erogaciones; por el contrario, se observa una importante caída entre 1980 y 1984⁴⁰. Apenas concretada la transferencia, la urgencia de otros problemas fiscales se impuso sobre las reglas de la copartici-

pación. La caída mencionada se acompañó de una significativa reducción de los montos absolutos de los recursos sujetos a coparticipación,⁴¹ que tampoco fueron compensados con financiamiento extraordinario proveniente del Tesoro Nacional. Por último, llama la atención que en la transferencia de establecimientos no se adoptó ningún recaudo financiero especial. De esta manera, el predominio de la crisis bloqueó cualquier intento de mejorar la política educativa.

b) *Transferencia de establecimientos secundarios (1991)*

Una década después, a fines de 1991, se dispuso la transferencia de la administración y el financiamiento de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secunda-

³⁹ Los impuestos recaudados por las provincias se habían cuadruplicado en términos reales desde su nivel más bajo registrado durante la crisis fiscal entre 1975 y 1979. Como la evolución de esta recaudación fue más dinámica que la del resto de los recursos tributarios, la participación de los impuestos provinciales en el total de recursos tributarios pasó del 7.5% en 1975 al 18% entre 1979 y 1982. Véase Carciofi, Cetrángolo y Barris (1993).

⁴⁰ Véase el cuadro III.4 del capítulo anterior.

⁴¹ Los fondos provinciales provenientes de la coparticipación alcanzaron a 2.8% del PIB en 1977, 2.1% del PIB en 1981 y, en 1984, cuando se había desencadenado la crisis externa, representaban 1.1% del PIB. Véase Cetrángolo (1993).

rios) y del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) a los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La decisión estuvo precedida por una recomendación a favor de la norma del Consejo Federal de Cultura y Educación, formulada en su X Asamblea⁴². En esa ocasión se sostuvo que la transferencia formaba parte de un proceso de auténtica federalización. No obstante, la modalidad y oportunidad en que se la hizo efectiva muestran una intencionalidad predominantemente fiscal. Nótese que primero se intentó implementarla mediante la ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992⁴³, pero, ante la resistencia de algunos gobiernos provinciales y legisladores, el gobierno nacional fue facultado mediante una ley especial (24049) (*Boletín oficial*, 7 de enero de 1992) para realizar esa transferencia. Antes de hacerse efectiva, el

gobierno nacional tenía a su cargo 49% de los establecimientos, 73% de los cargos docentes y 63% de los alumnos de enseñanza media⁴⁴. En el cuadro V.4. figura una estimación de la magnitud de la transferencia efectuada.

Ambas normas legales contenían claras referencias a la modificación de las relaciones financieras entre la nación y las provincias. La ley de Presupuesto de 1992 justificó la estrategia de transferir los servicios sociales dados los mayores recursos tributarios de las provincias⁴⁵, obtenidos con la aplicación del programa de estabilización iniciado en marzo de 1991. En la ley 24049, es clara la preeminencia de objetivos macroeconómicos en el diseño financiero de la transferencia de la enseñanza media: esta dispuso un mecanismo transitorio y sujeto a la modificación de la ley de coparticipación federal⁴⁶.

Cuadro IV.4
ARGENTINA: ESTABLECIMIENTOS, CARGOS Y SALARIOS MENSUALES TRANSFERIDOS

Establecimientos	Número	Número de cargos	Salarios (miles \$)
Nacionales	1 118	26 416	16 164
CONET	629	33 717	16 561
Privados con financiamiento estatal	1 831	29 241	17 372
Total	3 578	86 374	50 096

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, citado en Senén González y otros, "La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en la Argentina", *Documento de trabajo* (IEEP/S135/I), Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación, 1993, cuadro 2, p. 16.

- 42 Realizada el 7 de diciembre de 1989; reunió a los ministros de educación de todas las jurisdicciones involucradas. Véase Senén González y otros (1993, p. 45).
- 43 Artículos 27 y 28.
- 44 Los datos corresponden al año 1986. Véase Diéguez, Llach y Petrecolli (1990, cuadros 2.1, 2.2 y 3.1.).
- 45 En el mensaje de la ley de presupuesto de 1992, al justificar el proceso de descentralización, se afirmaba que el mismo "ha tenido principio de ejecución a partir de la mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional." Cámara de Diputados de la Nación (1991, p. 2756).
- 46 El capítulo IV de la ley de transferencia establece un esquema de financiamiento de los servicios educativos transferidos "hasta tanto se modifique la ley 23548", lo que no se ha materializado hasta la redacción de este informe. No obstante, en los últimos dos años se firmaron dos "pactos fiscales" entre los gobiernos nacional y provinciales que, en esencia, tratan de asegurarle al gobierno nacional recursos para el financiamiento de funciones a su cargo. En la reciente reforma a la Constitución Nacional se han sentado las bases de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos y establecido un plazo máximo (1 de enero de 1996) para que el Congreso de la Nación apruebe la nueva norma.

El esquema de financiamiento de los servicios transferidos consiste en que la Secretaría de Hacienda, a partir del 1 de enero de 1992 y hasta el momento en que cada jurisdicción los tome a su cargo, retiene un monto equivalente al costo de los mismos de la participación que cada jurisdicción tiene en la distribución secundaria de recursos coparticipados, pero, al mismo tiempo, le asegura a cada gobierno provincial que el monto neto que recibirán por ese concepto no será nunca inferior al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991. Para hacer efectiva esta disposición, la norma ofrece una estimación de los costos de esos servicios por provincia⁴⁷. A medida que cada jurisdicción, como resultado de convenios firmados con el gobierno nacional, se hizo cargo de los servicios transferidos, comenzó a recibir los montos allí establecidos. Esos convenios se inscribieron en cuatro etapas (Senén González y otros, 1993, p. 52):

- i) algunas provincias los firmaron pocos meses después de sancionada la ley de transferencia. Entre marzo y noviembre de 1992 lo hicieron La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
- ii) la mayoría firmó entre diciembre de 1992 y enero de 1993: Río Negro, Tucumán, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego;
- iii) entre febrero y mayo de 1993 lo hicieron Santa Fe y Santa Cruz; y
- iv) hacia fines de 1993 suscribió su convenio la Provincia de Buenos Aires, jurisdicción que, al representar el 30% del total transferido, presenta un proceso más complejo. En este caso el impacto de la medida se postergó hasta 1994.

En síntesis, interesa destacar dos aspectos. En primer lugar, el mecanismo

financiero adoptado funciona como una detracción a las provincias de los montos coparticipados que excedan los correspondientes a la recaudación de los últimos nueve meses de 1991. De esa manera, el gobierno nacional se asegura que en la medida en que pueda incrementar la recaudación de los impuestos coparticipados (básicamente IVA, ganancias e internos) el beneficio será en su totalidad para la nación. En segundo lugar, la transferencia de la enseñanza media no impulsó la adopción de medidas en el terreno específico de la política educativa. La medida consistió, esencialmente, en un arreglo de cuentas fiscales y se configuró así una situación muy similar a la experimentada una década antes con los establecimientos primarios.

Después de la transferencia se habrían de suceder nuevas medidas que comprendieron la política salarial docente y, de manera más general, la sanción de una Ley Federal de Educación. Estos temas se abordan en los dos numerales siguientes.

2. Política salarial docente

Antes de la transferencia de establecimientos primarios, los salarios de los docentes nacionales habían alcanzado su máximo nivel histórico entre 1974 y 1975 (simultáneamente con las máximas remuneraciones logradas por los trabajadores de otros sectores de la economía). A partir de marzo de 1976, el gobierno militar impuso un drástico programa de ajuste económico y disciplina social que incluyó una fuerte caída de los salarios reales y la reducción de los gastos corrientes del sector público. En consecuencia, las remuneraciones reales iniciales del maestro de escuela común cayeron un 47% entre 1975 y 1976, y el promedio correspondiente al período en que se realizó la transferencia de establecimientos primarios (1977-1980) fue un 38% inferior a los habidos entre 1973 y 1976. Luego, durante la década de 1980, dichos salarios también

⁴⁷ Véase el anexo estadístico.

presentaron un comportamiento altamente sensible a los cambios del entorno macroeconómico (Cetrángolo, 1989, p. 35-37).

El proceso de descentralización de los servicios educativos primarios, en 1978, dejó en absoluta libertad de acción a cada gobierno para fijar los niveles salariales, básicos o adicionales⁴⁸. En el cuadro IV.5,

donde figuran las remuneraciones iniciales de los maestros primarios y la máxima bonificación por antigüedad percibida en cada jurisdicción, incluidos los valores correspondientes a la nación, en 1983, se observa una apreciable disparidad entre las provincias, especialmente en cuanto a las remuneraciones básicas.

Cuadro IV.5
ARGENTINA: REMUNERACIONES Y MÁXIMA BONIFICACIÓN POR ANTIGÜEDAD EN CADA JURISDICCIÓN, PRINCIPIOS DE 1983

Jurisdicción	Remuneración total inicial		Máxima bonificación por antigüedad (%)
	(\$a corr.)	Índice Bs.As. = 100	
Nación	844.80	100.0	80.0
Munic. Buenos Aires	1 230.24	145.7	41.3
Buenos Aires	844.80	100.0	120.0
Catamarca	844.80	100.0	80.0
Córdoba	844.80	100.0	80.0
Corrientes	802.56	95.0	120.0
Chaco	844.80	100.0	80.0
Chubut	839.52	99.4	120.0
Entre Ríos	834.24	98.8	80.0
Formosa	789.36	93.4	80.0
Jujuy	844.30	99.9	80.0
La Pampa	952.00	112.7	80.0
La Rioja	844.80	100.0	80.0
Mendoza	844.80	100.0	80.0
Misiones	844.80	100.0	80.0
Neuquén	1 088.51	128.8	80.0
Río Negro	1 206.48	142.8	80.0
Salta	836.88	99.1	80.0
San Juan	844.80	100.0	120.0
San Luis	844.80	100.0	80.0
Santa Cruz	789.36	93.4	80.0
Santa Fe	1 108.80	131.3	100.0
Santiago del Estero	844.80	100.0	80.0
Tierra del Fuego	844.80	100.0	80.0
Tucumán	836.88	99.1	80.0

Fuente: Dirección Nacional de Política y Programación Presupuestaria. Ministerio de Cultura y Educación.

De acuerdo con la información más reciente en la materia (véase el cuadro IV.6), en setiembre de 1992 la remuneración de maestro inicial más elevada del país (registrada en la provincia de Catamarca) era un 130% superior que la de la Provincia de Buenos Aires, que tiene el

menor nivel salarial y, simultáneamente, el mayor número de docentes. Esta particular situación de la Provincia de Buenos Aires debe relacionarse con los acontecimientos ya relatados y que colocaron a esta jurisdicción en una situación desventajosa frente al resto de las provincias en la

⁴⁸ Estos últimos son diferentes en cada provincia y, además, constituyen una parte sumamente importante del salario líquido de cada docente, especialmente la bonificación por antigüedad.

distribución de recursos⁴⁹. La dispersión de políticas salariales no solo se pone de manifiesto en las grandes diferencias del nivel de remuneraciones entre las distintas jurisdicciones sino también en las diferen-

tes políticas de jerarquización. Así, hay provincias donde el salario de un director de escuela primaria cuadruplica la remuneración inicial del maestro (Jujuy) y otras donde ni siquiera lo duplica.

Cuadro IV.6
ARGENTINA: SALARIOS DOCENTES POR JURISDICCIÓN, SETIEMBRE 1992

Jurisdicción	Maestro de grado		Director primaria (pesos corrientes)	Relación porcentual Director-Maestro
	(pesos corrientes)	Índice Bs.As.=100		
Munic. Buenos Aires	s/d	s/d	s/d	s/d
Buenos Aires	276.75	100.0	660.50	238.6
Catamarca	638.31	230.6	1 192.57	186.8
Córdoba	444.27	160.5	1 140.05	256.6
Corrientes	305.63	110.4	669.84	21=2
Chaco	424.30	153.3	1 068.29	251.8
Chubut	498.87	180.3	1 167.20	234.0
Entre Ríos	384.38	138.9	920.27	239.4
Formosa	435.84	157.5	1 327.47	304.5
Jujuy	329.95	119.2	1 350.32	409.2
La Pampa	410.00	148.1	1 058.00	258.0
La Rioja	410.59	148.4	1 216.70	296.3
Mendoza	477.31	172.5	999.25	209.4
Misiones	444.43	160.6	983.35	221.3
Neuquén	576.44	208.3	1 918.96	332.9
Río Negro	378.81	136.9	916.13	241.8
Salta	395.47	142.9	454.35	114.9
San Juan	354.86	128.2	770.76	217.2
San Luis	278.16	100.5	586.16	210.7
Santa Cruz	384.31	138.9	978.23	254.5
Santa Fe	489.51	176.9	1 015.33	207.4
Sgo.Estero	s/d	s/d	712.28	s/d
T. del Fuego	689.94	249.3	s/d	s/d
Tucumán	300.40	108.5	517.56	172.3

Fuente: Ministerio del Interior (1994, p. 52 y ss.).

Notas: La información de las provincias de Misiones, Río Negro y Salta corresponde a marzo de 1992. s/d: sin datos.

La política seguida por cada provincia no siempre correspondió a sus posibilidades financieras. Algunas provincias menos dotadas implementaron políticas salariales docentes imposibles de financiarse con sus propios recursos y debieron apelar al apoyo del Tesoro Nacional. En cada caso o circunstancia, la política salarial ha sido el resultado, entre otros factores, del grado de responsabilidad fis-

cal de cada gobierno, de su poder de negociación con el gobierno nacional y de su relación con los sindicatos docentes. Lo cierto es que dada la carencia de coordinaciones específicas y la existencia de conflictos permanentes en la relación fiscal nación-provincias, la descentralización educativa terminó jugando como una pieza subordinada del problema más general. La educación se convirtió en un canal adi-

49 Precisamente, esos conceptos fueron utilizados por el gobierno de esa provincia para negociar (y conseguir) un fondo de asignación específica al financiamiento del gasto en el conurbano bonaerense, costado con el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias.

cional para obtener directa o indirectamente apoyo financiero extraordinario del gobierno nacional⁵⁰.

A diferencia de lo ocurrido con la descentralización de la educación primaria, la transferencia de escuelas secundarias en 1991 motivó una negociación especial en torno a la política salarial. Antes de dicho año, alrededor de 63% de la matrícula secundaria correspondía a establecimientos nacionales que tenían proximidad geográfica con los provinciales. Sin embargo, nación y provincias aplicaban diferentes políticas salariales. La transferencia de 1991 puso de manifiesto la imposibilidad de seguir con esta situación debiendo las provincias unificar los valores salariales. Al momento de decidirse la descentralización del sistema, los docentes secundarios nacionales tenían salarios más bajos que los provinciales. En consecuencia quedó plantear el dilema de decidir quién se encargaría de financiar la equiparación salarial. Esto motivó una negociación particular en donde la nación asumió este costo. El decreto 964/92 (*Boletín oficial*, 28 de junio de 1992), reglamentario de la ley 24049, considerando que debía "tenderse al necesario equilibrio de las remuneraciones del personal docente que resulte comprendido en la transferencia que se dispone, con las de los agentes que se vienen desempeñando en las actuales dependencias educativas provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", dispuso otorgar al personal docente incluido en la transferencia un monto adicional de emergencia, diferente para cada jurisdicción y categoría docente, e incrementar los importes de los costos de la transferencia, también por jurisdicción, en un total de 98.7 millones de pesos de 1992.

En síntesis, la situación actual en materia de política salarial y financiamiento

de los niveles primario y secundario es la siguiente. Las provincias retienen su autonomía en la fijación de los salarios básicos y adicionales, y no existen normas de coordinación en el ámbito nacional. El financiamiento de la enseñanza primaria corre por cuenta de los presupuestos provinciales. En cuanto al nivel medio, hay una situación transitoria en que los fondos son detraídos de la coparticipación federal, pero asegurando un nivel de financiamiento. Dicha situación deberá ser revisada y legislada en particular cuando se sancione, en el futuro, un nuevo régimen de coparticipación federal.

3. Federalización y coordinación de la política educativa: antes y después de la Ley Federal de Educación

Se ha insistido en que los aspectos financieros y fiscales monopolizaron casi por completo la agenda de descentralización educativa. No obstante, parece pertinente preguntarse cómo se coordinaron los ingredientes propiamente educacionales entre nación y provincias.

En 1972, con anterioridad a la transferencia de escuelas primarias, se había creado el Consejo Federal de Educación con el propósito de institucionalizar la presencia de las provincias en una instancia de concertación y coordinación (Sánchez, 1987, p. 25). Su cometido es planificar y coordinar las políticas establecidas en las distintas jurisdicciones, determinando cursos de acción conjunta, pero respetando a la vez la autonomía de cada una. Sin embargo, el consejo no pasó de ser un organismo de consulta cuyas decisiones no tienen ninguna obligatoriedad para las diferentes jurisdicciones (Tenti Fanfani, 1993, p. 125).

50 En un informe interno del Ministerio de Cultura y Educación, redactado a mediados de 1983, se da cuenta de la "falta de uniformidad y complejidad resultante de las decisiones adoptadas en las distintas jurisdicciones a través del tiempo". Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria (1983), Presentación. Es por ello que, por ese entonces, se decidió constituir una comisión permanente con el propósito de analizar la posibilidad de armonizar las remuneraciones docentes en todo el país.

Interesa señalar que la falta de coordinación no es un problema que aparece con la transferencia de escuelas, pues antes ya había una cantidad considerable de establecimientos en manos de las provincias. A mediados de los años setenta las provincias tenían a su cargo un 65% de los docentes primarios públicos y, sin embargo, no existían instancias coordinadoras eficientes. Tenti Fanfani identifica el origen de la indefinición jurisdiccional de las escuelas primarias en la Constitución Nacional, ya que, mientras en su artículo 5 se establece que:

"Cada provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria."

el inciso 16 del art. 67 define que corresponde al Congreso de la Nación:

"Proveer lo conducente a promover la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria ..."

Más allá de estas consideraciones institucionales y normativas que ayudan a comprender el origen del problema, el sistema educativo mostró una gran dosis de inercia, tanto en el diseño de políticas como en su concepción burocrática. El Ministerio de Educación de la nación cumplió siempre un papel predominante. Esta situación se mantuvo prácticamente inalterable y fue inmune a las nuevas definiciones que introducía la descentralización. En este contexto y como un elemento característico del proceso reciente se sancionó la Ley Federal de Educación (24195) (*Boletín oficial*, 5 de mayo de 1993).

Esta ley provee el marco regulador general del sistema educativo argentino, extiende la escolaridad obligatoria, reorganiza por entero la educación primaria y

secundaria y sienta las bases de una reorganización curricular integral. Aporta un conjunto de principios y disposiciones cuya aplicación es motivo de una transformación de mediano y largo plazo del sistema educativo actualmente en pleno desarrollo. Reviste una especial trascendencia para el presente trabajo ya que en ella se establecen las responsabilidades de las distintas jurisdicciones y los respectivos mecanismos de coordinación. Esta norma viene a llenar un vacío con una larga historia.

Al estado nacional le corresponde la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberán, por su parte, garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos y niveles a toda la población. La ley establece, además, el principio de la gratuidad de la educación pública, la cual queda a cargo de las provincias⁵¹. Asimismo, el gobierno y la administración del sistema educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional y de los poderes ejecutivos de las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Sin duda, uno de los elementos más importantes de la nueva ley es la evaluación de la calidad educativa. El artículo 48 establece que el Ministerio de Cultura y Educación de la nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de los servicios brindados mediante la evaluación permanente del sistema educativo⁵².

El Consejo Federal de Cultura y Educación es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el encargado de la conducción educativa en cada jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional. El Consejo

51 En el caso de la educación universitaria, la gratuidad y equidad será responsabilidad del estado nacional, que deberá realizar los aportes financieros necesarios.

52 Durante 1993 se llevó a cabo la primera evaluación de la enseñanza primaria, en un esfuerzo al parecer consistente con la política de descentralización.

tiene, entre sus misiones, la de unificar criterios entre las jurisdicciones sobre los contenidos básicos comunes, diseños curriculares, modalidades y formas de evaluación, reconocimiento y equivalencia de estudios, requisitos y formación de los docentes. También deberá garantizar la participación de padres y organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones privadas en el planeamiento educativo. Esta previsión legal abre una instancia de participación; su materialización dependerá de las políticas y las posibilidades de revertir una historia que pesa negativamente.

Debe notarse que la ley le otorga al Consejo las facultades de coordinar el sistema. Sin embargo, no dispone de

presupuesto propio ni facultades decisorias sobre los presupuestos de las jurisdicciones encargadas de la gestión. Hay, pues, una asimetría entre objetivos perseguidos e instrumentos disponibles. Así, por ejemplo, la ley dispone que la inversión educativa asuma un carácter prioritario y fija un crecimiento del 20% anual a partir de 1993 que se atenderá con los respectivos presupuestos provinciales. Sin embargo, parece surgir aquí un conflicto en torno a los instrumentos de decisión: por un lado, las provincias son enteramente soberanas sobre la asignación de los recursos públicos, y por otro, el Consejo no dispone, como se ha visto, de fondos propios como para inducir conductas en uno u otro sentido⁵³.

53 Además, la ley establece que esa meta de inversión podría financiarse con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva. Al sancionarse la norma el impuesto sobre los activos cumplía con ese requisito y se destinaba en un 50% específicamente a la educación. Este impuesto ya a sido derogado para casi todos los sectores de actividad y, a partir de junio de 1995 será totalmente eliminado. Esto refuerza el argumento planteado de que faltan instrumentos específicos.

Capítulo V

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. UN INTENTO DE EVALUACIÓN

Conviene rescatar el argumento principal sobre el cual se ha venido trabajando: el análisis de las distintas facetas de la experiencia de descentralización de la educación pública argentina muestra que esta no ha constituido una reorganización de las competencias entre distintos niveles de gobierno, ni fue trazada conforme a objetivos de política educativa. La descentralización, en cambio, ha sido parte de la respuesta a un problema que ha afectado las relaciones financieras entre el gobierno central y las provincias. Ello se comprueba tanto para la transferencia del nivel primario efectuada a fines de 1978, como para la de establecimientos secundarios adoptada en los últimos años.

Se ha visto que los vínculos fiscales, financieros e institucionales entre ambos niveles de gobierno ingresaron en una fase crítica simultáneamente con el inicio de la descentralización educativa. Ello se debió a razones de carácter macroeconómico y fiscal. También se ha puntualizado que la estabilización económica y la mayor solvencia de las finanzas públicas conseguida a partir de 1991, no ha logrado resolver plenamente la distribución federal de recursos impositivos. Esto sugiere que el proceso no ha llegado a su término y que conforme surjan nuevas definiciones en la coparticipación de impuestos, estas habrán de repercutir sobre las políticas presupuestarias provinciales y, por ende, sobre la asignación de recursos a la educa-

ción. Desde este ángulo puede sostenerse que la descentralización de la enseñanza general básica pública no ha concluido, aunque las disposiciones normativas sean hoy muchísimo más claras que quince años atrás cuando comenzó este proceso.

En este capítulo se intentará evaluar la descentralización educativa. La pregunta que se plantea parece bastante obvia: aún sin desconocer las motivaciones y restricciones provenientes del contexto, ¿en qué medida la descentralización ha llevado a una mejor provisión y distribución de la educación pública? Pese a su apariencia sencilla, no es fácil responderla. Por una parte, hay problemas de método: dadas las circunstancias que han rodeado al proceso descentralizador, los factores generales y específicos están muy entrelazados. No es fácil aislar causas y determinantes particulares: ¿cuánto es imputable a las políticas de descentralización (o a su ausencia), y cuánto puede ser atribuido a los elementos fiscales de carácter general?. Por otro lado, y aún asumiendo una posición analíticamente menos ambiciosa, emerge otra dificultad, que es la disponibilidad de información. Como se verá, los indicadores y la evidencia empírica disponibles son pobres y restringen el alcance de la evaluación.

Sin embargo, es posible reformular el interrogante planteado asignándole un sentido distinto y, en su lugar, preguntarse si la descentralización de la educación ha gestado respuestas que, en líneas genera-

les, se ajustan al marco conceptual del federalismo fiscal. Se puede interpretar así la evaluación como un intento de contrastar las hipótesis más generales de la teoría con los elementos más destacables del caso argentino. Al presentar el marco teórico se puntualizó que en el caso de la educación y otros gastos sociales, la transferencia de funciones a niveles inferiores de gobierno permitía, en principio, un mejor uso de los recursos fiscales. Puede sostenerse que el gasto es más eficaz porque los gobiernos locales captan mejor las necesidades de la población y esta ejerce un control más estrecho sobre la gestión pública. Respecto de la distribución y equidad de la provisión, también se señalaba que los resultados dependían más estrechamente de una política de alcance nacional. De otra manera, la oferta de servicios públicos por los gobiernos locales reflejaría la respectiva disponibilidad de recursos fiscales y las preferencias de cada sociedad, lo que, a su vez, depende de las características socioeconómicas de las diferentes regiones.

Conforme a esta línea de análisis, cabe señalar que –independientemente de las motivaciones, defectos y limitaciones del proceso de descentralización educativa–, los gobiernos provinciales no permanecieron indiferentes frente a la transferencia. Sin proponérselo explícitamente, y una vez consumada la descentralización, las provincias debieron afrontar de hecho esta nueva responsabilidad que careció de instancias coordinadoras. Siendo la dinámica de la descentralización educativa tan dependiente de las cambiantes pero casi siempre críticas circunstancias fiscales, ¿se ha traducido ésta en uniformidad o dispersión de las políticas provinciales respecto de la inversión de recursos en educación?, ¿hay algún patrón de regularidad discernible en dichas respues-

tas? Pese a la deficiente información, esta permite calificar en alguna medida la profundidad y el alcance de la experiencia descentralizadora apreciando si ella ha conducido a una mayor autonomía de los gobiernos provinciales y si sus políticas educativas se han adecuado a las necesidades del medio local. Asimismo, se intenta indagar cuál ha sido el impacto de la descentralización sobre el desempeño del sistema educativo argentino.

1. Diversidad de respuestas y sus determinantes

Para tener una idea general sobre los efectos de la descentralización educativa en la estructura de gastos de cada región del país, el lector debe remitirse al cuadro V.1 donde figura la información fiscal provincial, elaborada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), agrupada en ocho regiones (incluida la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), hasta 1985⁵⁴.

Confirma la diversidad de reacciones regionales, el hecho de que en la penúltima columna del cuadro V.1 se observa que si bien todas las regiones han incrementado sus gastos en cultura y educación, lo han hecho en distinta magnitud. En los extremos se encuentran la Ciudad de Buenos Aires (con un comportamiento excepcional al septuplicar su gasto⁵⁵), y las regiones cuyana y pampeana (con incrementos levemente superiores al 50%⁵⁶).

En segundo término, y buscando las causas de esa diversidad, cabe distinguir la existencia de factores ajenos y propios de la política educativa. Los primeros emanan de la diferente solvencia fiscal de cada provincia. Se advierte (en dicho cuadro) que la evolución del gasto público en cada

54 Véase Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1992). Para simplificar la comparación entre lo sucedido antes y después de la transferencia, se ha decidido presentar el promedio de datos de los ocho años posteriores a la transferencia de escuelas primarias (1978-85) en índices con base 100 en el promedio de los datos correspondientes a igual período anterior a la transferencia (1970-77). No obstante, si el lector quiere consultar los datos anuales, las series figuran en el anexo estadístico.

55 La especial situación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se debe a que antes de la transferencia la totalidad de sus establecimientos eran administrados por la nación.

56 Debe destacarse que la región pampeana es la de mayor peso relativo, al estar compuesta por las tres provincias más pobladas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

región ha seguido la misma trayectoria que sus recursos. Por ejemplo, el mayor dinamismo del gasto público de las provincias del sur (Patagonia y el Comahue) fue posible merced a la mayor solvencia aportada por los recursos provenientes del cobro de regalías petroleras.

En cuanto a las decisiones propias de la política educativa de cada jurisdicción, se detectan cambios importantes en la estructura de las erogaciones públicas. El rubro cultura y educación ha desplazado a lo demás en todas las regiones a excepción de la pampeana. Merece destacarse la situación de las provincias del Noroeste que, no habiendo sido favorecidas con incrementos de recursos por sobre el promedio (ni propios ni transferidos de la nación), han incrementado sus gastos en

dicho rubro mediante decisiones de efectuar importantes reasignaciones de los presupuestos provinciales: los recursos corrientes crecieron un 23% y las erogaciones en cultura y educación aumentaron alrededor del 45% en Salta y Jujuy, y 211% en Tucumán. En cambio, en la región pampeana la participación del gasto en ese rubro fue un 3% menor que antes de la transferencia.

En suma, la información fiscal regional confirma que la transferencia de escuelas ha ido seguida de diferentes políticas educativas en cada región, debido a una serie de factores vinculados con la diferente dotación de recursos regionales y diversas reacciones en cuanto a la reasignación del gasto público. Ahora se examinarán los contenidos de las diferentes respuestas sectoriales.

Cuadro V.1
ARGENTINA: INDICADORES FISCALES REGIONALES, 1978-1985
(Índices con base 100 en el promedio del período 1970-1977)

	Ingresos corrientes			Erogaciones		Partic.
	Propios	Transferencias nación	Total	Total	Cult. & ed.	C. & eEd. en total
Total país	211	109	148	153	185	119
MCBA	207	41	151	150	727	413
Centro	237	117	126	128	239	183
Comahue	294	116	163	157	302	187
Cuyo	196	107	134	142	160	113
Noreste	201	141	153	164	223	135
Noroeste	190	103	123	144	192	128
Pampeana	204	105	152	153	151	97
Patagónica	355	105	176	188	262	138

Fuente: Sobre la base de datos del Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1992).

Sin duda, sería ideal contar con diagnósticos educativos de todas, o al menos de un grupo representativo de provincias. Su ausencia nos impide saber cómo cada jurisdicción ha balanceado sus restricciones financieras con el diseño de su propia política educativa, y, además, conocer los resultados cualitativos de la enseñanza básica. No obstante, en el cuadro VI.2 figuran algunas estadísticas educativas provincia-

les que nos permitirán realizar un análisis aproximado⁵⁷.

A su vez, a fin de facilitar el uso adecuado de la información, se ha procurado relacionar dichas estadísticas con los indicadores fiscales regionales ya presentados. En el cuadro V.3 se han ordenado las 24 jurisdicciones de acuerdo con tres criterios: crecimiento del gasto en cultura y educación entre 1970-1977 y 1978-1985;

⁵⁷ Para posibilitar su lectura en función de lo ya observado, se ha organizado esta información por regiones, aunque sin dar los promedios por falta de ponderadores apropiados.

crecimiento del número de docentes primarios entre 1980 y 1988, y crecimiento del número de alumnos por docente en ese último período. Las jurisdicciones se han agrupado según las variaciones respecto del promedio nacional de cada indicador.

Este cuadro da una aproximación sobre algunos aspectos de la política educativa provincial y permite formular algunos comentarios. Primero, casi todas las provincias que más aumentaron sus

erogaciones en este sector (sea por una mayor solvencia o reasignación de sus gastos) son las que más incrementaron el número de docentes. Las pocas excepciones (Catamarca, Santiago del Estero, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires) seguramente han optado por una definición diferente del gasto en educación, posiblemente en favor de una política salarial docente más generosa.

Cuadro V.2
ARGENTINA: VARIACIÓN PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS
ESCOLARES, DOCENTES Y MATRÍCULA DE LOS NIVELES
PARVULARIO Y PRIMARIO ENTRE 1980 Y 1988

	Establecimientos		Docentes		Matrícula		Rel.Doc/Est.		Rel. Matr/Doc.	
	Pre-prim.	Prim.	Pre-prim.	Prim.	Pre-prim.	Prim.	Pre-prim.	Prim.	Pre-prim.	Prim.
Centro										
Catamarca	10.2	2.7	52.1	14.0	53.4	26.6	38.0	11.0	0.9	11.1
La Rioja	12.1	6.2	127.1	32.5	65.6	40.2	102.6	24.8	-27.1	5.8
Sgo.Estero	12.9	10.7	42.8	12.8	53.7	21.4	26.5	1.9	7.6	7.6
Comahue										
La Pampa	56.0	11.1	91.0	49.6	41.5	33.7	22.4	34.7	-25.9	-10.6
Neuquén	74.7	31.1	241.5	97.3	997.1	52.9	95.5	50.5	221.3	-22.5
Río Negro	14.3	26.3	114.7	73.7	187.2	21.9	87.8	37.5	33.8	-29.8
Cuyo										
Mendoza	38.7	3.7	30.5	-6.3	35.6	26.5	-5.9	-9.6	3.9	35.0
San Juan	23.4	4.9	81.0	29.6	36.3	17.1	46.7	23.5	-24.7	-9.6
San Luis	16.8	2.1	7.0	25.5	29.6	81.0	-8.4	23.0	21.1	44.1
Noreste										
Corrientes	26.5	3.5	88.9	37.7	73.1	14.8	49.3	33.0	-8.4	-16.6
Chaco	61.1	13.8	181.9	51.1	115.6	26.8	75.0	32.8	-23.5	-16.1
Entre Ríos	94.4	0.3	144.9	8.0	100.3	15.6	26.0	7.7	-18.2	7.0
Formosa	59.2	31.4	167.4	55.9	63.7	25.3	68.0	18.6	-38.8	-19.6
Misiones	34.1	18.5	79.0	41.5	66.8	21.2	33.5	19.4	-6.8	-14.3
Noroeste										
Jujuy	28.2	7.2	54.5	47.6	46.8	34.5	20.5	37.7	-5.0	-8.9
Salta	34.7	21.9	43.7	44.5	117.5	32.4	6.7	18.5	51.4	-8.4
Tucumán	34.8	7.0	0.3	211.0	39.7	22.1	-25.6	190.7	39.3	-60.7
Pampeana										
Bs. Aires	70.8	10.5	99.2	35.4	79.1	29.2	16.6	22.5	-10.1	-4.6
Córdoba	26.4	-2.2	65.1	19.7	67.6	20.6	30.6	22.4	1.5	0.8
Santa Fe	34.2	14.6	65.7	17.6	80.4	35.7	23.5	2.6	8.9	15.4
Patagonia										
Chubut	97.9	27.4	273.6	93.1	174.1	47.1	88.8	51.6	-26.6	-23.8
Santa Cruz	83.9	33.3	126.3	85.9	107.3	51.3	23.1	39.5	-8.4	-18.6
T. Fuego	100.0	150.0	26927	32.3	235.7	194.6	13414	-47.1	-98.8	122.7
MCBA	-37.0	0.0	50.2	12.1	3.4	16.4	138.4	12.1	-31.2	3.8
Total país	38.0	9.1	85.7	30.0	66.2	27.2	34.6	19.2	-10.5	-2.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1992).

Cuadro V.3
**ARGENTINA: 24 JURISDICCIONES CLASIFICADAS SEGÚN CRECIMIENTO
 DEL GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN, NÚMERO DE DOCENTES
 Y RELACIÓN MATRÍCULA-DOCENTES PRIMARIOS
 A PARTIR DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Crec. gasto públ. en cult. y educ.	Crecimiento del número de docentes			
	Menor que el promedio		Mayor que el promedio	
	Relación matr./docente		Relación matr./docente	
	> que prom.	< que prom.	> que prom.	< que prom.
< que prom.	Mendoza y S. Luis (Cy); Sta. Fe (P)	S. Juan (Cy) Córdoba (P)		Bs. As. (P)
> que prom.	Catamarca y Sgo. del Estero (C); E. Ríos (NE) MCBA		L. Rioja (C) T. Fuego (Pg)	La Pampa, R.Negro y Neuq. (Ch); Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco (NE); Tucumán, Salta y Jujuy (NO); Chubut y S. Cruz (Pg)

Fuente: Sobre la base de datos de los cuadros V.1 y V.2.

Nota: Las siglas entre paréntesis indican la región a la que pertenece cada jurisdicción: C: Centro; Ch: Comohue; Cy: Cuyo; NE: Noreste; NO: Noroeste; P: Pampeana; Pg: Patagonia.

Segundo, dado el bajo crecimiento de sus recursos, en las provincias de las regiones de Cuyo y Pampeana las erogaciones en cultura y educación han crecido menos que el promedio y, salvo en la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de docentes ha aumentado menos que el promedio. En Mendoza, San Juan y Santa Fe, ello determinó que el número de alumnos por docente sobrepasara el promedio, sucediendo lo contrario en San Juan y Córdoba.

Tercero, el caso de la Provincia de Buenos Aires es peculiar. Al disminuir las transferencias desde la nación, sus gastos en cultura y educación aumentaron menos que el promedio y, sin embargo, la cantidad de docentes primarios creció más que el promedio nacional. Seguramente ello ha determinado una política salarial docente más restrictiva.

Además, en el cuadro V.4 se observa que la importancia de los establecimientos oficiales, más allá del avance en la educación parvularia, ha caído levemente a nivel primario, salvo en Catamarca, San Luis,

Misiones y Tucumán, donde el fenómeno se ha acentuado. Sólo en Tierra del Fuego ocurre lo contrario pues se incrementa la participación de los establecimientos oficiales. De todos modos, no hay suficiente información como para especular sobre las posibles causas de lo sucedido.

En síntesis, este repaso de indicadores por región y provincia confirmaría la hipótesis de que frente a una política descentralizadora que no se ha preocupado por la situación educativa posterior a la transferencia de establecimientos, cada jurisdicción ha reaccionado de manera diversa atendiendo a su propia capacidad fiscal, las limitaciones impuestas por la relación de cada distrito con el poder central, la modalidad específica que ha adoptado la puja salarial en cada provincia y la capacidad de gestión de cada una. En consecuencia, estamos en presencia de un proceso de descentralización total, mucho más amplio que una simple desconcentración o descentralización burocrática. Sin embargo, este proceso no ha contemplado

la existencia de mecanismos de coordinación ni sistemas de transferencia que incentiven la prestación de niveles mínimos y homogéneos de educación entre las diferentes jurisdicciones, aunque sea en

algunos aspectos básicos. En la sección siguiente se analiza cómo ello se ha reflejado en los indicadores de calidad educativa provincial.

Cuadro V.4
ARGENTINA: TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA Y PARTICIPACIÓN DE MATRÍCULA OFICIAL EN EL TOTAL, 1980 - 1988

	Tasa bruta de escolarización primaria (en porcentaje)				Matrícula oficial (como porcentaje del total)					
					Parvularia			Primaria		
	1980	1985	1988	Variación porcentual 1980/1988	1980	1988	Difer.	1980	1988	Difer.
Centro										
Catamarca	118.5	122.1	124.5	5.1	99.2	88.4	-10.8	100.0	92.5	-7.5
La Rioja	111.7	112.5	124.1	11.1	94.2	94.4	0.2	95.3	95.2	-0.1
S.Estero	107.4	113.4	118.2	10.1	91.6	83.6	-8.0	95.3	94.6	-0.7
Comahue										
La Pampa	102.4	110.8	113.8	11.1	86.5	88.2	1.7	92.2	93.1	0.9
Neuquén	106.6	120.1	125.7	17.9	77.3	85.2	7.9	93.5	92.3	-1.2
Río Negro	107.6	110.5	107.6	0.0	80.6	85.5	4.9	91.4	90.5	-0.9
Cuyo										
Mendoza	101.7	102.8	103.8	2.1	82.7	87.6	4.9	89.1	89.0	-0.1
San Juan	106.9	108.3	105.9	-0.9	89.0	82.2	-6.8	91.9	91.7	-0.2
San Luis	91.6	110.9	116.8	27.5	87.4	81.1	-6.3	100.0	87.2	-12.8
Noreste										
Corrientes	118.6	120.6	118.8	0.2	84.8	85.7	0.9	92.2	91.1	-1.1
Chaco	102.4	101.1	103.8	1.4	86.1	93.1	7.0	93.7	94.2	0.5
Entre Ríos	107.6	106.0	105.5	-2.0	70.3	74.9	4.6	83.5	81.1	-2.4
Formosa	116.2	116.8	115.7	-0.4	57.8	79.6	21.8	92.3	93.6	1.3
Misiones	120.1	116.9	117.7	-2.0	65.1	73.4	8.3	93.9	87.5	-6.4
Noroeste										
Jujuy	112.1	111.4	117.5	4.8	91.4	90.8	-0.6	94.7	94.7	0.0
Salta	107.6	110.9	113.7	5.7	83.9	91.9	8.0	91.3	91.4	0.1
Tucumán	109.7	103.1	101.5	-7.5	77.8	70.8	-7.0	86.8	82.6	-4.2
Pampeana										
Bs. Aires	103.4	104.4	107.6	4.1	64.0	61.9	-2.1	77.5	76.5	-1.0
Córdoba	108.2	106.4	105.5	-2.5	69.5	76.8	7.3	79.2	78.8	-0.4
Santa Fe	102.5	99.6	109.5	6.8	54.5	65.9	11.3	77.2	78.0	0.8
Patagonia										
Chubut	100.4	115.7	116.4	15.9	93.9	80.9	-13.0	91.9	89.5	-2.4
Sta. Cruz	106.2	112.0	119.9	12.9	80.7	84.8	4.1	76.9	81.7	4.8
T. Fuego	98.8	145.0	188.3	90.6	59.9	90.0	31.0	74.7	89.0	14.3
MCBA	113.7	126.1	121.8	7.1	54.9	56.5	1.6	60.0	58.8	-1.2
Total país	106.4	107.6	110.2	3.6	66.5	70.2	3.7	82.1	81.1	-1.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 1992).

2. Descentralización y desempeño educativo

De lo anterior se desprende claramente que la descentralización gestó diversas respuestas provinciales respecto de la asignación de recursos públicos a la educación. La autonomía institucional asociada a las nuevas competencias de provisión de servicios motivó el distinto manejo de los presupuestos educativos jurisdiccionales. En principio ello habría permitido, a veces, expandir los servicios mediante la ampliación de los planteles docentes, y en otras, aumentar los salarios. Es más difícil establecer, sin embargo, cuál ha sido el efecto de estas medidas sobre el desempeño del sistema educativo, o si se ha avanzado hacia una mayor igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de la población dentro del mismo.

Cabe reiterar que en Argentina el relevamiento estadístico es pobre, en especial respecto de los sectores sociales. Además el censo de población realizado en 1991 no ha sido totalmente procesado y, en consecuencia, no se cuenta con información sobre los cambios de algunos indicadores clásicos de desempeño educativo, como la tasa de analfabetismo por provincia. No

obstante, se utilizará la información disponible para tratar de indagar sobre los posibles efectos de las distintas reacciones sobre el nivel educativo de cada provincia.

En el cuadro V.5 se observa que no hay una clara relación entre las provincias que más incrementaron sus gastos en cultura y educación desde la descentralización y los cambios de la tasa bruta de escolaridad primaria entre 1980 y 1988. Merecen destacarse las provincias del noreste (salvo Entre Ríos), ya que pese a haber gastado más que el promedio y haber aumentado la cantidad de docentes más que a nivel nacional, muestran un pobre desempeño educativo atendiendo a la evolución de la tasa bruta de escolaridad.

La tasa bruta de escolaridad no es el indicador adecuado para comprender los alcances de la descentralización educativa. Es preferible incorporar un indicador que captaría mejor lo ocurrido en los últimos diez años. Para ello, en el cuadro V.6 se presenta la asistencia escolar de la población entre 5 y 29 años en los últimos dos censos de población (1980 y 1991), para cada jurisdicción. Se observa cómo han variado en cada una los porcentajes de ese grupo etario que asistía o jamás asistió a un establecimiento educativo.

Cuadro V.5
ARGENTINA: 24 JURISDICCIONES CLASIFICADAS SEGÚN CRECIMIENTO DEL GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN Y TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA

Crecimiento del gasto público en cultura y educación	Tasa bruta de escolarización primaria (crecimiento porcentual entre 1980 y 1988)	
	Menor que el promedio	Mayor que el promedio
< que prom.	Mendoza y S. Juan (Cy); Córdoba (P).	S. Luis (Cy); Bs. As., Sta. Fe (P).
> que prom.	R. Negro (Ch); Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco, E. Ríos (NE); Tucumán (NO).	Catamarca, L. Rioja y Sgo. del Estero (C); La Pampa y Neuq. (Ch); Salta y Jujuy (NO); Chubut, T. Fuego y S. Cruz (Pg); MCBA.

Fuente: Sobre la base de los cuadros V.1 y V.2.

Nota: Las siglas entre paréntesis indican la región a la que pertenece cada jurisdicción: C: Centro; Ch: Comahue; Cy: Cuyo; NE: Noreste; NO: Noroeste; P: Pampeana; Pg: Patagonia.

Cuadro V.6
ARGENTINA: ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 5 A 29 AÑOS

	Año	Asiste	Asistía	Nunca asistió
Capital Federal	1980	55.1	43.9	0.9
	1991	65.1	34.5	0.4
Buenos Aires	1980	49.6	47.0	3.4
	1991	58.3	40.6	1.1
Catamarca	1980	55.8	39.5	4.8
	1991	63.0	35.1	1.9
Córdoba	1980	51.9	44.8	3.2
	1991	62.6	36.6	0.8
Corrientes	1980	52.8	39.5	7.7
	1991	61.6	34.9	3.5
Chaco	1980	44.9	41.6	13.5
	1991	55.5	37.8	6.7
Chubut	1980	47.2	45.7	7.0
	1991	59.7	38.5	1.8
Entre Ríos	1980	50.0	45.0	5.0
	1991	60.3	38.1	1.5
Formosa	1980	50.4	41.0	8.6
	1991	61.8	34.9	3.3
Jujuy	1980	58.1	36.6	5.3
	1991	67.7	30.8	1.5
La Pampa	1980	47.1	48.4	4.5
	1991	57.9	40.5	1.5
La Rioja	1980	54.5	40.5	4.9
	1991	62.2	36.1	1.7
Mendoza	1980	49.4	45.9	4.7
	1991	60.5	38.2	1.3
Misiones	1980	49.1	42.7	8.3
	1991	55.5	40.1	4.4
Neuquén	1980	49.3	44.1	6.7
	1991	59.8	38.6	1.6
Río Negro	1980	48.1	44.4	7.5
	1991	59.9	38.4	1.7
Salta	1980	55.4	38.0	6.6
	1991	64.8	32.8	2.4
San Juan	1980	53.2	53.2	5.0
	1991	62.8	62.8	1.4
San Luis	1980	50.7	50.7	3.9
	1991	59.8	59.8	1.4
Santa Cruz	1980	47.0	47.0	2.8
	1991	62.1	62.1	0.5
Santa Fe	1980	49.5	49.5	4.0
	1991	61.4	61.4	1.3
Sgo. del Estero	1980	53.8	53.8	7.0
	1991	58.9	58.9	3.8
Tierra del Fuego	1980	36.3	36.3	2.1
	1991	56.5	56.5	0.4
Tucumán	1980	53.1	53.1	4.7
	1991	61.6	61.6	1.7
Total del país	1980	52.2	52.2	3.2
	1991	60.3	60.3	1.6

Fuente: Sobre la base de datos censales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Primero, cabe señalar la importante mejora lograda a nivel nacional: la población que nunca asistió a la escuela cayó de 3.2% a la mitad. Segundo, el comportamiento de ese indicador por región muestra una clara relación entre el mismo y el gasto en cultura y educación. Entre las jurisdicciones que más han mejorado su nivel de asistencia (pasada o presente) se encuentran tanto provincias que corresponden a regiones que han sostenido un mayor dinamismo en sus gastos en educación (Patagonia y Comahue) como las que no lo han hecho (Cuyo y Pampeana). Para reforzar esa idea, en el cuadro V.7 figura un índice del gasto por alumno primario a mediados de los años ochenta, donde se observa que las regiones que menos gastan son precisamente Cuyo, Pampeana y Noroeste, mientras que el resto presenta niveles mayores que el promedio nacional.

Como un indicador de la equidad regional del sistema educativo, interesa señalar que tanto con relación al porcentaje de la población que nunca asistió como el que mantuvo la asistencia, los datos por provincia del último censo (1991) muestran una menor dispersión⁵⁸.

Cuadro V.7
ARGENTINA: GASTO POR ALUMNO EN
ENSEÑANZA PRIMARIA, 1985
(Índice total del país = 100)

Centro	103.7
Comahue	165.3
Cuyo	80.0
Noreste	106.6
Noroeste	88.4
Pampeana	93.0
Municipalidad de Buenos Aires	105.6
Total del país	100.0

Fuente: Sobre la base de datos del CFI (1992) y Ministerio de Cultura y Educación citados en Cetrángolo (1989).

Se recuerda que no es posible efectuar un análisis exhaustivo de los efectos de la descentralización sobre la calidad de los

servicios educativos. No obstante, durante 1993 se llevó a cabo una evaluación preliminar en las distintas provincias. En el cuadro V.8 se presentan los resultados correspondientes a lengua y matemáticas para los niveles primario (desagregados en rurales y urbanos) y secundario.

Esta información no es de mucha utilidad para analizar la descentralización, ya que como no existen evaluaciones similares previas, es imposible detectar cambios en la calidad educativa debidos a esa política. A lo sumo da una sobre la calidad de la educación primaria 15 años después de su descentralización, y de la secundaria al momento de concretarse la transferencia de sus establecimientos.

La simple observación de los resultados nos permite comprobar serias deficiencias en la calidad de la educación tanto primaria y secundaria; a saber, el mejor rendimiento relativo en lengua que en matemáticas, y de la educación secundaria que en la primaria. En cuanto a los interrogantes planteados en este documento, son particularmente preocupantes las diferencias de rendimiento entre las áreas rurales y urbanas, y entre las distintas jurisdicciones. Resulta evidente que esto último tiene muy poco que ver con la trayectoria del gasto público provincial en educación, a partir de la descentralización (véase el cuadro V.5). En todo caso, las diferencias tienen que ver más con el grado de desarrollo alcanzado por cada provincia, lo que indica problemas estructurales que deberán atenderse en el futuro.

3. Diseño institucional y financiero de la transferencia educativa. Obstáculos al proceso

La evaluación no es concluyente respecto de los resultados alcanzados. Las lagunas de información y de indicadores básicos limitan seriamente la comprensión de lo ocurrido. Incluso, cabría sostener que la ausencia de datos no es exógena al fenó-

⁵⁸ La desviación estándar de los datos correspondientes, por provincia, a la población que nunca asistió a establecimientos escolares cayó de 2.5 a 1.4.

meno estudiado. La dinámica de la descentralización educativa y las circunstancias que la rodearon han conspirado contra la producción de trabajos, indicadores e información sobre el tema. En parte, esto muestra cuáles han sido las dificultades encontradas y representa un aval indirecto de la hipótesis general que

se ha sostenido en este informe: el carácter subordinado de la descentralización. Esta falta de una estrategia orgánica apunta a otra dimensión de la evaluación ya iniciada, pero que señala ahora aquellos ingredientes de política cuya omisión ha constituido un obstáculo importante para el proceso descentralizador.

Cuadro V.8
ARGENTINA: RENDIMIENTOS EN LENGUA Y MATEMÁTICAS POR PROVINCIA
(Porcentaje promedio de respuestas correctas)

	Primario				Secundario	
	Lengua		Matemáticas		Lengua	Matemáticas
	Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Capital Fed.	61		63		73	55
Gran Bs.As.	52		54		65	48
Buenos Aires	60	54	58	58	62	46
Córdoba	54	47	56	47	69	48
E. Ríos	46	34	39	28	63	39
Santa Fe	56		59		69	48
La Pampa	63	44	49	47	66	47
Neuquén	49	48	50	46	67	46
Jujuy	47	53	47	51	64	46
Santa Cruz	58		56		62	43
T.Fuego	50		58		61	43
San Luis	46	47	47	44	64	42
San Juan	47	34	48	31	60	36
Mendoza	58	50	56	53	67	44
La Rioja	40	36	40	31	57	34
Tucumán	49	33	53	33	64	42
Sgo.Estero	44	39	38	33	58	34
Salta	45	35	47	34	60	37
Jujuy	48	38	52	45	61	39
Catamarca	46	37	47	34	60	38
Misiones	45	39	41	36	59	38
Formosa	45	38	44	31	57	30
Chaco	43	38	44	36	57	37
Corrientes	46	41	45	37		41

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación.

En el análisis realizado hasta ahora hay tres temas que merecen particular atención: la coordinación del sistema –la formulación propia de políticas rectoras y el fortalecimiento institucional de las capacidades de los gobiernos subnacionales–, el diseño de las transferencias financieras, y el nivel de gobierno que ha asumido las funciones de proveer los servicios. Nuevamente, estos tres aspectos surgen de

contrastar el marco teórico de la descentralización con la experiencia argentina.

- a) *Coordinación institucional y asignación de competencias entre distintos niveles de gobierno*

La descentralización educativa, especialmente cuando es del nivel básico o general, precisa de una cuidadosa política de armonización entre los diferentes nive-

les de gobierno. Se trata de aumentar la eficacia de la provisión local, pero sin desintegrar el sistema. En el caso argentino, la coordinación fue inexistente. El Ministerio de Educación, sea en forma directa o través del Consejo Federal de Educación, asumió sólo a tientas sus nuevas responsabilidades; tampoco hubo una transformación concomitante de los ministerios ni de las áreas de planificación educativa provinciales. La gestión del sistema, especialmente en sus aspectos burocráticos y administrativos, siguió dependiendo del gobierno central, amparada en una enorme inercia donde lo rutinario se impuso ante la falta de iniciativas superadoras.

Otro indicio de la debilidad de la estrategia es el tiempo de gestación que demandó la transferencia de funciones; recuérdese que entre ambos episodios de descentralización transcurrieron varios años. La explicación se halla, claramente, fuera del ámbito del sistema educacional. Un ejemplo que apoya esta afirmación e ilustra la magnitud del problema es la demora en sancionarse el instrumento normativo central del sistema. La Ley Federal de Educación se promulgó casi catorce años después de iniciada la descentralización, y que no delimitó con precisión las responsabilidades de cada nivel y ni cómo debían enfrentarse los aspectos que requerían acciones concurrentes del nivel nacional y provincial. No sería aventurado afirmar que este contexto de vacío en cuanto a la planificación y diseño general del sistema, bloqueó las posibilidades de modernización de los contenidos, métodos de enseñanza y capacitación docente⁵⁹.

¿Por qué se ha producido esta descentralización episódica y carente de instrumentos de armonización institucional? Atendiendo exclusivamente a consideraciones de política educativa, no hay razones que justifiquen esta situación. Desde el punto de vista general, se estima

que la hipótesis sugerida posee un poder explicativo apreciable: la descentralización de las escuelas se vio sometida a poco de producida al marasmo de la crisis fiscal y a la tensión que habría de venir en la relación entre nación y provincias. La normalización institucional del país tampoco permitió mayores avances, aún cuando los reclamos de la sociedad frente a los rigores del ajuste económico y fiscal se trasladaron rápidamente a los gobiernos provinciales, y de allí sin demora a la esfera nacional. Además, en esos años y prácticamente hasta 1991 (cuando se estabiliza la economía y se logra una mayor solvencia fiscal), la gestión de la política educativa sufrió el embate del reclamo salarial y la combatividad del gremio docente. La puja por las remuneraciones pareció inhibir los progresos de una agenda más amplia que tocara la médula de los problemas institucionales del sector. Con este telón de fondo, la sanción de la Ley Federal de Educación ha significado un enorme paso adelante, clarificando la situación y allanando el camino para una acción más racional desde los niveles nacional y provincial. Falta ahora resolver la cuestión financiera que depende estrechamente del esquema de reparto de los recursos fiscales. Los beneficios de la estabilidad no han llegado hasta allí, pues el régimen de distribución de rentas todavía se administra mediante un sistema excesivamente "ad-hoc" que dista de ser el definitivo. Esto remite al segundo de los puntos: el diseño de los mecanismos de financiamiento.

b) *El diseño de las transferencias financieras*

Se reitera que la descentralización de las responsabilidades educativas realizada en Argentina contravino un principio elemental de organización de las finanzas públicas entre distintos niveles gubernamentales: la asignación de las responsabilidades de gasto y provisión de servicios a la esfera provincial fue poste-

⁵⁹ Dimensionar con precisión los alcances de este fenómeno excede largamente las posibilidades de este documento, pero cabe señalar que, de acuerdo con los antecedentes recopilados, el tema no ha concitado el interés de los especialistas e investigadores de la educación.

rior a la de los recursos fiscales necesarios para atenderlas. Se suele postular la conveniencia de adoptar la secuencia inversa, y ello principalmente por un doble juego de razones. Primero, la descentralización comienza por las funciones de gasto por cuanto es en el plano de la provisión de servicios públicos donde se conjetura que se habrá de mejorar la eficiencia. Por otro lado, los gobiernos subnacionales poseen una menor disponibilidad de recursos fiscales en comparación con las bases tributarias de los impuestos nacionales. Así, cuando la descentralización del gasto precede a los impuestos es factible, en principio, financiar los servicios transferidos pero cuidando el balance fiscal de ambos niveles de gobierno. El nivel central va cediendo los fondos de su propio presupuesto destinados a la provisión de servicios, cuya gestión es descentralizada. Visto de manera dinámica, si el proceso genera un ahorro de recursos fiscales por una mejor administración y gestión de los servicios transferidos, estos excedentes pueden destinarse a expandir su provisión o a otros rubros presupuestarios. Esto no es, por cierto, una solución ideal. En la práctica, hay múltiples motivos de fricción entre ambos niveles de gobierno. Con frecuencia, cuando la provisión y el desempeño del gasto social transferido es deficiente, los gobiernos subnacionales enfrentan una mayor presión de la población por mejoras cualitativas que requieren de mayores fondos, al tiempo que el gobierno central apela a lo mismo para equilibrar sus propias cuentas y disminuir las transferencias.

Pero hay otras consideraciones que exceden el plano fiscal y financiero de la descentralización. Este es el segundo grupo de razones y que obran con especial fuerza en el caso de los servicios sociales en general y la educación en particular. Se sabe que el diseño de las transferencias financieras puede inducir distintas conductas en los gobiernos subnacionales. En particular, el uso condicionado de los fondos tiende a garantizar su destino asegurando que la descentralización no afectará mayormente la provisión de ser-

vicios. Asimismo, la exigencia de recursos de contrapartida puede ser un mecanismo que induzca políticas u acciones específicas de los gobiernos subnacionales acordes con los objetivos y propósitos de las políticas nacionales. En el caso particular del presupuesto educativo no existen demasiadas prevenciones respecto del primero de los puntos, o sea el destino de los recursos. El enorme porcentaje del gasto salarial genera en la práctica, una rigidez considerable en el uso de los fondos. En otras palabras, se presume que los gobiernos receptores de los servicios educativos encuentran aquí un costo mínimo inevitable, resultante de la planta docente y el nivel salarial al momento de la transferencia. Sin embargo, ello no impide el empleo de estímulos financieros –providos por el nivel central y con fondos de contrapartida local– para inducir políticas conducentes al logro de metas educativas prioritarias. La descentralización brinda la oportunidad para una reasignación espacial de los recursos entre las distintas jurisdicciones. En particular, regiones o áreas con un desempeño más pobre –por ejemplo, mayores tasas de ausentismo y escasa retención, índices más elevados de fracaso escolar en los primeros años del ciclo primario, etc.– pueden ser sujeto de programas especiales financiados por el gobierno central y suplementados con recursos locales.

En el caso argentino no se recurrió a esta gama de soluciones financieras. A las circunstancias económicas y fiscales de la transferencia, se ha sumado el obstáculo del mecanismo de la coparticipación federal de impuestos. En los años que este actuó conforme a criterios explícitos de distribución de los recursos federales, los mismos apuntaron a sintetizar mediante indicadores globales los elementos redistributivos y de financiamiento de los servicios. Estos son recursos de libre y entera disponibilidad para las provincias. Este esquema había nacido antes de la transferencia, pero por las circunstancias políticas, económicas y fiscales comentadas no fue actualizado posteriormente. Los datos del problema sobre en cuanto a

la situación de los servicios transferidos son hoy muy diferentes. Argentina ha federalizado no sólo el ciclo escolar completo sino también la salud pública. Pero las transferencias fiscales están gobernadas por una lógica que es independiente de las necesidades derivadas de la provisión y atención del gasto social. No hay mecanismos fiscales y financieros particulares, asociados a la distribución de rentas fiscales entre la nación y las provincias, que puedan asimilar pautas de carácter nacional en cuanto a la provisión y calidad de la educación o la salud. Bajo el diseño actual, esto plantea un dilema de difícil solución. Si se desea aplicar programas o políticas y prioridades de alcance nacional, orientadas a una provisión más equitativa de la educación en las distintas provincias y regiones del país, estas terminarán demandando fondos adicionales del presupuesto nacional. Por otro lado, si esta opción no fuera fiscalmente viable, se perjudicarán las acciones de reaseguro. La provisión y calidad de la educación tenderá a depender excesivamente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las distintas jurisdicciones.

c) *Descentralización de la educación y niveles de gobierno. ¿provincias o municipios?*

Para concluir esta evaluación falta considerar un dato de suma relevancia que aparece en la descentralización educativa argentina. Las provincias han sido las receptoras de la red de establecimientos y poseen en la actualidad completa autonomía en la decisión y gestión de la política educativa. Las provincias son jurisdicciones políticas que cubren áreas geográficas extensas con una enorme dispersión en cuanto a concentración demográfica. Siendo así, es legítimo preguntarse si se puede sostener que este modelo de descentralización es el más conducente para incorporar sus supuestas ventajas (mejor asignación de los recursos, participación e integración de la comunidad, control de los servicios ofrecidos, etc). Del análisis resulta bastan-

te claro que, atendiendo a esta perspectiva, la descentralización escolar hacia las provincias no se ajusta a los postulados que sustentan la filosofía de la descentralización. El hecho de que ella haya involucrado a dos actores –nación y provincias– proviene de la configuración institucional del país, y es muy difícil imaginar que podría haber seguido otro camino.

Es probable, sin embargo, que el proceso se profundice en el futuro y que conduzca a una creciente ingerencia municipal en la gestión y oferta educativa. Pero los atractivos que eventualmente pueden encontrarse a un modelo municipalizado deben juzgarse a la luz de algunas lecciones que, sobre el particular, arroja a esta altura la experiencia. En particular, se requiere fortalecer la institucionalidad democrática a nivel municipal que aún hoy, después de algo más de diez años de vigencia, presenta debilidades. Además, y si resulta ilustrativa la transferencia de las escuelas a las provincias, la municipalización debería asentarse sobre la secuencia "apropiada" en materia de gastos y recursos.

4. Reflexiones finales

En los puntos anteriores figura una evaluación de la descentralización educativa en Argentina a la luz de los argumentos y evidencias aportados en este documento. Sería reiterativo, por lo tanto, incorporar un capítulo final con las conclusiones. Sin embargo, se estima relevante formular algunas reflexiones, con especial referencia al diseño futuro de políticas.

La descentralización está asociada con la posibilidad de brindar mayor participación a la población en la gestión de un determinado servicio público. Sin embargo, el proceso de descentralización educativa en Argentina reconoce tres restricciones. En primer lugar, Argentina carece de una tradición firme en materia de formas institucionalizadas de participación, lo que es particularmente cierto en

la enseñanza⁶⁰. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, debe considerarse la frecuente interrupción de las formas democráticas de gobierno mediante golpes militares, ya que es un concepto generalmente aceptado que la democracia aumenta las demandas de participación y descentralización. Por último, pero tal vez lo más importante para comprender la trayectoria del proceso, está la situación macroeconómica y fiscal que lo acompañó y condicionó sustancialmente durante las últimas dos décadas.

Estos orígenes de la política descentralizadora habrían de marcar su desarrollo futuro. En particular, se destacan la ausencia de articulación y coordinación en el manejo de las responsabilidades, y una dependencia excesiva del financiamiento central. Asimismo, las provincias no contaron con estímulos ni directrices claras para reorientar sus recursos presupuestarios hacia la educación. Sin embargo, las respuestas encontradas revelan autonomía de decisión, pero los logros conseguidos son menos definidos. Una prueba por demás elocuente del descuido en materia de coordinación y evaluación del sistema educativo argentino lo constituye el hecho de que, después de casi quince años de la transferencia, no haya indicadores claros, confiables y directos que permitan evaluar el impacto de la descentralización sobre el desempeño del sistema escolar.

Conforme a los parámetros actuales, no hay transferencias financieras específicas a la educación que puedan utilizarse eventualmente para mejorar la provisión y

el acceso de la población a la educación en las diferentes regiones del país. No obstante, esta no es la última palabra. El mecanismo financiero y fiscal de la transferencia no está definitivamente resuelto: depende, en gran medida, de la sanción de un próximo régimen de coparticipación federal de impuestos.

Finalmente, respecto a las ventajas que —según suele argumentarse— reporta una mayor descentralización del sector público, el caso aporta varios elementos de interés. En primer término, llama la atención sobre las ventajas de impulsar estas políticas en condiciones de solvencia fiscal, a fin de considerar en forma particular los objetivos que se persiguen con la descentralización. Además, se corrobora la conveniencia de preservar una secuencia descentralizadora donde la asignación de competencias de gasto precede a la distribución de recursos. Por último, señala la importancia de preservar instrumentos financieros particulares, que conecten a ambos niveles de gobierno, y en base a los cuales se pueda sostener un impulso efectivo a metas y objetivos de política de alcance nacional. En particular, tal como se ha llevado a cabo la experiencia de la descentralización educativa en Argentina, esta ha perdido la oportunidad de inducir una redistribución del gasto educativo entre las diferentes regiones del país. La redistribución se ha producido de hecho. Si bien las provincias no han asignado sus recursos en educación con uniformidad, resulta difícil evaluar las consecuencias de estas acciones.

60 Véase Sánchez (1987, p. 19). Para algunos autores, la intervención de los diferentes actores relacionados con la actividad educativa en la gestión de los establecimientos es un requisito esencial para la consolidación de un proceso de descentralización. Véase Tenti Fanfani (1993).

ARGENTINA
ANEXO ESTADÍSTICO

**ARGENTINA: TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE CULTURA
Y EDUCACIÓN ESTIMACIÓN DE COSTOS POR PROVINCIA
SEGÚN LEY 24049**

Provincia	Millones de pesos de 1992
Buenos Aires	269.1
Catamarca	11.6
Córdoba	67.6
Corrientes	19.5
Chaco	12.5
Chubut	19.6
Entre Ríos	37.4
Formosa	8.0
Jujuy	16.9
La Pampa	8.9
La Rioja	12.5
Mendoza	32.9
Misiones	14.2
Neuquén	7.1
Río Negro	7.1
Salta	20.5
San Juan	17.8
San Luis	14.2
Santa Cruz	4.4
Santa Fe	66.7
Santiago del Estero	14.2
Tucumán	28.5
Total	711.2

**ARGENTINA: RECURSOS TRIBUTARIOS DE LAS PROVINCIAS
Y MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**
(Como porcentaje del PIB)

Período	Impuestos provinciales	Transferencias			Total	Total recursos provincias
		Coparticipación federal	Aportes Tesoro Nacional	Asignación específica		
1972	1.5	1.3	0.8	0.5	2.6	4.0
1973	1.4	1.6	1.5	0.5	3.6	5.1
1974	1.6	2.0	1.8	0.8	4.6	6.2
1975	0.7	1.2	3.7	0.9	5.8	6.5
1976	1.2	1.9	1.8	0.8	4.4	5.6
1977	2.1	2.8	0.5	0.8	4.1	6.2
1978	2.6	2.6	0.4	1.1	4.2	6.7
1979	2.8	2.5	0.2	1.0	3.7	6.5
1980	3.2	2.6	0.2	1.2	4.0	7.2
1981	2.7	2.1	0.9	1.3	4.3	7.0
1982	2.2	1.8	0.5	1.2	3.4	5.7
1983	1.7	1.3	2.3	1.3	4.9	6.6
1984	2.1	1.1	1.7	1.3	4.1	6.2
1985	2.5	0.0	3.2	1.5	4.7	7.2
1986	2.8	0.0	3.5	1.8	5.3	8.1
1987	2.5	0.0	3.5	1.8	5.3	7.8
1988	2.2	2.6	0.4	1.6	4.6	6.8
1989	1.9	3.1	0.1	1.1	4.2	6.2
1990	2.3	2.8	0.0	1.2	4.0	6.3
1991	2.6	3.7	0.1	1.0	4.8	7.4
1992	3.2	4.2	0.1	1.0	5.2	8.5

Fuente: Sobre la base de datos de la Secretaría de Ingresos Públicos y la Secretaría de Hacienda.

Nota: El PIB utilizado para el período 1972-1979 corresponde a las variaciones del PIB base 1970 sobre el PIB base 1986.

ARGENTINA: ESQUEMA AHORRO INVERSIÓN
PROVINCIAS Y MCBA
(Como porcentaje del PIB)

	Recur.	Erogaciones			N. fin. antes contr.	Contr.	N. fin. desp. contr.
		Pers.	Resto	Total			
1970	5.01	2.75	2.82	5.57	0.56	0.56	0.00
1971	4.21	2.71	2.56	5.27	1.06	0.77	0.29
1972	3.47	2.63	2.63	5.26	1.79	1.13	0.66
1973	3.89	3.36	2.58	5.93	2.04	1.75	0.30
1974	4.71	3.95	3.39	7.34	2.63	2.25	0.38
1975	2.86	4.24	3.58	7.82	4.96	4.55	0.41
1976	3.76	2.60	3.86	6.46	2.70	2.54	0.16
1977	5.98	2.31	4.62	6.93	0.94	1.15	0.21
1978	6.54	3.08	4.60	7.69	1.15	1.22	0.07
1979	6.49	3.18	4.34	7.52	1.03	0.86	0.16
1980	7.26	3.86	4.85	8.71	1.45	1.29	0.16
1981	5.93	3.52	5.26	8.78	2.85	1.96	0.89
1982	5.00	2.61	3.88	6.48	1.49	1.36	0.12
1983	4.08	3.09	4.02	7.11	3.02	3.18	0.16
1984	4.38	3.87	4.07	7.94	3.56	2.56	1.00
1985	3.82	4.16	4.32	8.49	4.66	4.22	0.44
Coefficiente							
1978-1985/ 1970-1977							
	1.28	1.12	1.36	1.24	1.15	1.13	1.27

Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Nota: El PIB utilizado para el período 1970-1979 corresponde a las variaciones del PIB base 1970 sobre el PIB base 1986.

**ARGENTINA: ESTRUCTURA JURISDICCIONAL DEL
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

	Servicio público total		Gobierno central		Provincias		Gasto público parcial como porcentaje del total de cada función		
	Total educación	Educación elemental	Total educación	Educación elemental	Total educación	Educación elemental	Educación	Educación elemental	Total
	% del gasto total de c/jurisdicción								
1975	11.2	5.7	8.5	2.7	18.3	13.6	44.1	64.5	26.8
1976	7.2	3.5	4.9	1.5	15.2	10.9	46.5	67.4	22.0
1977	7.3	3.5	5.4	1.5	12.9	9.2	45.8	68.3	26.1
1978	8.9	4.3	6.1	1.3	16.7	12.8	49.2	77.8	26.2
1979	9.4	4.3	5.7	0.4	19.2	14.9	55.3	93.8	27.2
1980	9.2	4.2	5.6	0.3	19.1	15.1	55.2	94.1	26.4
1981	8.3	3.4	4.7	0.2	19.7	13.3	57.7	95.8	24.5
1982	6.8	2.7	3.5	0.1	19.8	13.2	58.3	96.2	19.9
1983	8.0	3.6	4.6	0.2	19.6	15.1	56.0	96.1	22.9
1984	11.1	4.4	5.1	0.2	28.0	16.1	65.9	96.5	26.2
1985	10.2	4.6	4.3	0.2	29.0	18.7	68.0	96.8	23.9
1986	10.5	5.2	4.8	0.3	24.3	17.2	67.5	96.5	29.1
1987	11.0	4.9	5.1	0.3	25.5	16.3	66.7	95.6	28.7
1988	10.2	4.4	4.9	0.2	24.5	15.7	65.2	96.1	27.1

Fuente: Sobre la base de datos de Diéguez, Llach y Petrecolla (1989).

PERSONAL DOCENTE POR JURISDICCIÓN TOTAL

Período	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	209 003	109 378	68 854	684	30 087
1959	219 386	112 869	71 263	778	34 476
1960	232 110	114 529	76 732	1 013	39 836
1961	252 975	120 136	84 795	1 241	46 803
1962	270 386	122 818	92 655	1 355	53 558
1963	280 295	124 691	94 789	1 611	59 204
1964	293 586	127 770	98 634	1 802	65 380
1965	307 700	133 014	101 067	1 772	71 847
1966	327 841	139 794	109 451	2 016	76 580
1967	338 370	142 704	113 692	1 807	80 167
1968	349 391	141 439	121 023	2 130	84 799
1969	363 358	135 664	132 475	2 360	92 859
1970	374 984	135 831	138 466	2 320	98 367
1971	388 818	139 063	144 381	2 607	102 767
1972	401 614	143 957	150 484	2 793	104 380
1973	409 835	148 581	153 104	1 949	106 201
1974	433 712	162 703	158 647	2 231	110 131
1975	457 976	175 917	169 428	2 314	110 317
1976	462 467	173 554	176 966	2 607	109 340
1977	471 450	177 155	180 340	2 705	111 250
1978	462 204	120 599	214 207	16 248	111 150
1979	487 071	123 257	231 310	15 187	117 317
1980	483 222	119 622	228 301	14 079	121 220
1981	501 835	120 525	238 269	15 535	127 506
1982	512 124	116 136	252 936	15 327	127 725
1983	529 616	116 200	264 132	14 175	135 109
1984	562 584	124 430	280 618	12 593	144 943
1985	599 247	136 992	294 552	19 259	148 444
1986	624 416	145 672	305 725	19 766	153 253

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

**PERSONAL DOCENTE POR JURISDICCIÓN
NIVEL PREPRIMARIO**

Período	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	3 690	1 268	1 633	0	789
1959	4 010	1 311	1 682	0	1 017
1960	4 406	1 317	1 802	128	1 159
1961	4 722	1 464	1 791	129	1 338
1962	5 346	1 559	1 983	132	1 672
1963	5 917	1 716	2 301	99	1 801
1964	6 795	1 914	2 779	100	2 002
1965	7 537	2 013	3 124	102	2 298
1966	8 290	2 074	3 623	105	2 488
1967	8 317	2 196	3 579	86	2 456
1968	9 670	2 276	4 606	119	2 669
1969	10 887	2 237	5 366	215	3 069
1970	11 639	2 373	5 406	221	3 639
1971	12 702	2 386	5 992	308	4 016
1972	13 765	2 547	6 681	397	4 140
1973	14 863	2 646	7 347	366	4 504
1974	16 084	2 865	7 966	403	4 850
1975	18 991	3 829	9 323	475	5 364
1976	20 632	4 285	10 169	508	5 670
1977	21 000	4 400	10 320	515	5 765
1978	22 199	820	12 783	1 994	6 602
1979	23 043	824	13 614	1 897	6 708
1980	24 005	844	14 296	1 926	6 939
1981	25 409	824	14 144	2 161	8 280
1982	27 454	877	15 370	2 223	8 984
1983	29 597	881	16 328	2 592	9 796
1984	32 785	942	18 473	2 727	10 643
1985	36 287	1 006	20 265	3 499	11 517
1986	39 842	1 077	22 537	3 835	12 393

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

**PERSONAL DOCENTE POR JURISDICCIÓN
NIVEL PRIMARIO**

Período	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	126 821	55 042	61 441	186	10 152
1959	130 153	55 215	63 879	257	10 802
1960	135 710	54 360	68 474	399	12 477
1961	144 096	55 555	73 518	566	14 457
1962	151 489	55 401	79 844	600	15 644
1963	154 312	56 598	79 972	736	17 006
1964	160 357	57 946	82 468	918	19 025
1965	164 418	61 237	81 731	860	20 590
1966	177 256	66 694	87 675	955	21 932
1967	181 539	67 688	89 870	827	23 154
1968	184 561	64 713	93 643	1 065	25 140
1969	188 993	58 862	101 847	1 217	27 067
1970	193 213	58 124	105 926	1 191	27 972
1971	198 610	58 212	109 612	1 314	29 472
1972	203 432	60 288	111 526	1 227	30 391
1973	202 983	60 200	112 139	556	30 088
1974	204 396	59 931	113 724	529	30 212
1975	216 149	65 596	118 818	531	31 204
1976	219 875	66 525	121 514	587	31 249
1977	221 050	66 635	122 100	610	31 705
1978	207 878	10 233	153 533	12 935	31 177
1979	224 673	10 050	167 887	11 956	34 780
1980	216 627	9 577	158 812	11 400	36 838
1981	218 294	6 675	161 515	12 687	37 417
1982	225 212	6 565	171 283	12 155	35 209
1983	233 426	6 984	178 457	11 007	36 978
1984	240 398	6 954	185 172	9 232	39 040
1985	254 970	9 457	190 422	14 701	40 390
1986	269 986	14 036	198 446	14 831	42 673

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

**PERSONAL DOCENTE TOTAL
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR JURISDICCIÓN**

Período	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	100.0	52.3	32.9	0.3	14.4
1959	100.0	51.4	32.5	0.4	15.7
1960	100.0	49.3	33.1	0.4	17.2
1961	100.0	47.5	33.5	0.5	18.5
1962	100.0	45.4	34.3	0.5	19.8
1963	100.0	44.5	33.8	0.6	21.1
1964	100.0	43.5	33.6	0.6	22.3
1965	100.0	43.2	32.8	0.6	23.3
1966	100.0	42.6	33.4	0.6	23.4
1967	100.0	42.2	33.6	0.5	23.7
1968	100.0	40.5	34.6	0.6	24.3
1969	100.0	37.3	36.5	0.6	25.6
1970	100.0	36.2	36.9	0.6	26.2
1971	100.0	35.8	37.1	0.7	26.4
1972	100.0	35.8	37.5	0.7	26.0
1973	100.0	36.3	37.4	0.5	25.9
1974	100.0	37.5	36.6	0.5	25.4
1975	100.0	38.4	37.0	0.5	24.1
1976	100.0	37.5	38.3	0.6	23.6
1977	100.0	37.6	38.3	0.6	23.6
1978	100.0	26.1	46.3	3.5	24.0
1979	100.0	25.3	47.5	3.1	24.1
1980	100.0	24.8	47.2	2.9	25.1
1981	100.0	24.0	47.5	3.1	25.4
1982	100.0	22.7	49.4	3.0	24.9
1983	100.0	21.9	49.9	2.7	25.5
1984	100.0	22.1	49.9	2.2	25.8
1985	100.0	22.9	49.2	3.2	24.8
1986	100.0	23.3	49.0	3.2	24.5

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

**PERSONAL DOCENTE PREPRIMARIO
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR JURISDICCIÓN**

Periodo	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	100.0	34.4	44.3	0.0	21.4
1959	100.0	32.7	41.9	0.0	25.4
1960	100.0	29.9	40.9	2.9	26.3
1961	100.0	31.0	37.9	2.7	28.3
1962	100.0	29.2	37.1	2.5	31.3
1963	100.0	29.0	38.9	1.7	30.4
1964	100.0	28.2	40.9	1.5	29.5
1965	100.0	26.7	41.4	1.4	30.5
1966	100.0	25.0	43.7	1.3	30.0
1967	100.0	26.4	43.0	1.0	29.5
1968	100.0	23.5	47.6	1.2	27.6
1969	100.0	20.5	49.3	2.0	28.2
1970	100.0	20.4	46.4	1.9	31.3
1971	100.0	18.8	47.2	2.4	31.6
1972	100.0	18.5	48.5	2.9	30.1
1973	100.0	17.8	49.4	2.5	30.3
1974	100.0	17.8	49.5	2.5	30.2
1975	100.0	20.2	49.1	2.5	28.2
1976	100.0	20.8	49.3	2.5	27.5
1977	100.0	21.0	49.1	2.5	27.5
1978	100.0	3.7	57.6	9.0	29.7
1979	100.0	3.6	59.1	8.2	29.1
1980	100.0	3.5	59.6	8.0	28.9
1981	100.0	3.2	55.7	8.5	32.6
1982	100.0	3.2	56.0	8.1	32.7
1983	100.0	3.0	55.2	8.8	33.1
1984	100.0	2.9	56.3	8.3	32.5
1985	100.0	2.8	55.8	9.6	31.7
1986	100.0	2.7	56.6	9.6	31.1

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

**PERSONAL DOCENTE PRIMARIO
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR JURISDICCIÓN**

Período	Total	Nación	Provincial	Municipal	Privado
1958	100.0	43.4	48.4	0.1	8.0
1959	100.0	42.4	49.1	0.2	8.3
1960	100.0	40.1	50.5	0.3	9.2
1961	100.0	38.6	51.0	0.4	10.0
1962	100.0	36.6	52.7	0.4	10.3
1963	100.0	36.7	51.8	0.5	11.0
1964	100.0	36.1	51.4	0.6	11.9
1965	100.0	37.2	49.7	0.5	12.5
1966	100.0	37.6	49.5	0.5	12.4
1967	100.0	37.3	49.5	0.5	12.8
1968	100.0	35.1	50.7	0.6	13.6
1969	100.0	31.1	53.9	0.6	14.3
1970	100.0	30.1	54.8	0.6	14.5
1971	100.0	29.3	55.2	0.7	14.8
1972	100.0	29.6	54.8	0.6	14.9
1973	100.0	29.7	55.2	0.3	14.8
1974	100.0	29.3	55.6	0.3	14.8
1975	100.0	30.3	55.0	0.2	14.4
1976	100.0	30.3	55.3	0.3	14.2
1977	100.0	30.1	55.2	0.3	14.3
1978	100.0	4.9	73.9	6.2	15.0
1979	100.0	4.5	74.7	5.3	15.5
1980	100.0	4.4	73.3	5.3	17.0
1981	100.0	3.1	74.0	5.8	17.1
1982	100.0	2.9	76.1	5.4	15.6
1983	100.0	3.0	76.5	4.7	15.8
1984	100.0	2.9	77.0	3.8	16.2
1985	100.0	3.7	74.7	5.8	15.8
1986	100.0	5.2	73.5	5.5	15.8

Fuente: Departamento de Estadística Educativa.

EROGACIONES TOTALES
(En millones de australes de marzo de 1991)

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	2 606 369	3 400 497	5 929 295	7 491 370	4 070 512	31 353 023	2 404 685	57 255 750	7 819 106	65 074 856
1971	3 151 301	3 262 013	5 976 257	9 163 014	4 791 267	30 565 813	2 583 995	59 493 660	9 026 253	68 519 913
1972	3 338 111	3 220 688	6 370 655	8 069 288	5 544 689	29 310 438	2 932 022	58 785 890	8 414 886	67 200 776
1973	4 377 503	3 686 777	7 119 163	9 371 104	7 121 614	35 659 548	3 084 299	70 420 007	8 764 695	79 184 702
1974	6 611 971	5 457 965	10 147 076	11 704 507	9 969 552	42 273 842	3 720 311	89 885 223	10 031 634	99 916 857
1975	6 904 559	6 365 236	9 271 537	11 101 156	9 256 965	43 621 562	3 771 963	90 292 978	11 570 278	10 186 3256
1976	5 911 385	6 599 291	7 108 987	12 828 990	7 820 761	34 481 966	3 194 708	77 946 089	7 532 949	85 479 039
1977	5 494 925	5 810 774	7 351 610	14 190 896	9 693 557	42 998 206	3 841 658	89 381 626	7 984 623	97 366 248
1978	5 974 338	5 571 678	8 391 007	14 490 884	9 897 595	48 856 296	4 306 429	97 488 227	10 545 383	108 033 610
1979	5 749 429	6 137 662	9 388 454	14 220 160	10 345 637	55 121 420	4 361 216	105 323 978	13 583 642	118 907 621
1980	6 331 430	7 469 808	11 373 263	17 089 538	10 677 909	60 320 539	5 481 223	118 743 710	16 519 605	135 263 315
1981	5 637 162	7 480 069	10 865 436	19 514 936	9 979 161	57 422 217	5 343 622	116 242 603	13 895 255	130 137 858
1982	4 760 107	6 556 878	8 921 102	13 546 477	7 771 263	43 624 707	4 764 235	89 944 768	10 738 465	100 683 233
1983	6 308 981	8 285 837	12 180 917	19 090 523	9 799 927	53 786 889	6 792 676	116 245 750	14 066 007	130 311 757
1984	6 418 627	7 895 245	12 420 954	20 742 903	12 832 962	66 415 237	8 503 124	135 229 053	14 720 997	149 950 050
1985	7 825 418	9 810 707	10 681 270	18 922 869	12 635 667	59 728 223	8 470 048	128 074 202	12 462 376	140 536 577

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

GASTOS EN EDUCACIÓN Y CULTURA POR REGIÓN
(En millones de australes de marzo de 1991)

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	318 039	338 401	919 210	1 175 193	811 581	7 921 889	274 406	11 758 719	0	11 758 719
1971	340 818	328 517	972 526	1 391 493	922 597	7 799 742	254 709	12 010 401	313 321	12 323 723
1972	379 846	358 941	979 416	1 318 343	946 502	7 813 537	265 092	12 061 678	369 616	12 431 294
1973	589 133	457 851	1 167 643	1 783 740	1 290 209	10 709 794	367 153	16 365 522	280 267	16 645 789
1974	770 307	565 168	1 514 452	2 240 118	1 516 736	11 880 577	426 056	18 913 413	291 512	19 204 926
1975	690 582	576 104	1 418 646	2 165 136	1 677 798	12 228 142	449 926	19 206 333	281 617	19 487 951
1976	540 690	529 351	858 142	1 838 387	1 039 950	6 896 432	324 551	12 027 502	231 568	12 259 070
1977	531 209	665 577	851 763	1 882 495	1 068 113	7 313 759	368 845	12 681 760	326 299	13 008 059
1978	1 100 080	995 634	1 451 083	3 227 690	1 795 547	1 1492 337	588 371	20 650 743	470 062	21 120 804
1979	1 186 893	1 131 288	1 891 022	3 551 391	2 133 189	12 403 891	641 659	22 939 333	1 479 518	24 418 851
1980	1 362 353	1 333 253	2 030 564	3 806 152	2 383 369	14 445 366	759 939	26 120 997	3 090 176	29 211 172
1981	1 072 921	1 267 276	1 430 813	3 335 394	1 976 830	12 706 917	766 657	22 556 809	2 143 499	24 700 308
1982	925 877	1 143 323	1 339 558	2 649 363	1 565 893	9 903 170	677 209	18 204 392	1 486 855	19 691 247
1983	1 287 374	1 736 282	1 725 201	4 166 296	2 336 254	12 488 461	1 024 363	24 764 231	1 971 375	26 735 606
1984	1 443 243	1 824 573	2 170 916	4 988 655	2 870 639	19 969 802	1 315 963	34 583 791	2 268 148	36 851 940
1985	1 571 370	2 118 661	1 894 658	5 093 139	2 705 102	16 398 594	1 371 735	31 153 258	2 305 195	33 458 453

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

**GASTOS EN EDUCACIÓN Y CULTURA COMO PORCENTAJE DE LOS
GASTOS TOTALES, POR REGIÓN**

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	12.2	10.0	15.5	15.7	19.9	25.3	11.4	20.5	0.0	18.1
1971	10.8	10.1	16.3	15.2	19.3	25.5	9.9	20.2	3.5	18.0
1972	11.4	11.1	15.4	16.3	17.1	26.7	9.0	20.5	4.4	18.5
1973	13.5	12.4	16.4	19.0	18.1	30.0	11.9	23.2	3.2	21.0
1974	11.7	10.4	14.9	19.1	15.2	28.1	11.5	21.0	2.9	19.2
1975	10.0	9.1	15.3	19.5	18.1	28.0	11.9	21.3	2.4	19.1
1976	9.1	8.0	12.1	14.3	13.3	20.0	10.2	15.4	3.1	14.3
1977	9.7	11.5	11.6	13.3	11.0	17.0	9.6	14.2	4.1	13.4
1978	18.4	17.9	17.3	22.3	18.1	23.5	13.7	21.2	4.5	19.6
1979	20.6	18.4	20.1	25.0	20.6	22.5	14.7	21.8	10.9	20.5
1980	21.5	17.8	17.9	22.3	22.3	23.9	13.9	22.0	18.7	21.6
1981	19.0	16.9	13.2	17.1	19.8	22.1	14.3	19.4	15.4	19.0
1982	19.5	17.4	15.0	19.6	20.1	22.7	14.2	20.2	13.8	19.6
1983	20.4	21.0	14.2	21.8	23.8	23.2	15.1	21.3	14.0	20.5
1984	22.5	23.1	17.5	24.0	22.4	30.1	15.5	25.6	15.4	24.6
1985	20.1	21.6	17.7	26.9	21.4	27.5	16.2	24.3	18.5	23.8

Fuente: Basado en datos del Consejo Federal de Inversiones.

INGRESOS CORRIENTES PROPIOS
(En millones de australes de marzo de 1991)

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	277 315	1 079 200	2 178 761	2 038 165	1 074 351	18 067 137	938 603	25 653 532	6 527 557	32 181 088
1971	298 849	1 049 951	2 057 934	1 708 432	1 239 536	16 221 785	763 404	23 339 890	5 749 044	29 088 935
1972	303 788	875 337	1 853 419	1 528 281	1 038 128	13 674 468	536 411	19 809 831	4 943 785	24 753 616
1973	290 072	885 469	1 814 245	1 693 041	1 174 725	14 032 143	505 788	20 395 483	4 648 782	25 044 265
1974	525 303	1 546 429	2 823 765	2 156 651	1 832 956	17 425 331	1 106 874	27 417 309	5 182 440	32 599 749
1975	300 978	707 326	1 595 338	1 236 560	1 274 182	9 022 124	714 192	14 850 700	1 711 287	16 561 987
1976	291 984	960 987	1 621 537	1 645 159	1 730 167	12 404 618	677 497	19 331 948	4 269 974	23 601 922
1977	479 824	1 545 731	2 478 131	2 800 008	2 451 053	24 143 923	1 054 825	34 953 495	7 035 474	41 988 969
1978	555 029	2 197 107	3 664 499	3 340 404	2 631 813	2 8718 193	1 626 316	42 733 360	9 381 494	52 114 855
1979	819 891	2 183 891	4 643 370	3 805 820	3 051 585	32 175 024	1 629 699	48 309 280	11 111 032	59 420 312
1980	896 551	2 602 141	4 964 480	4 240 134	2 925 178	38 242 127	1 542 148	55 412 758	13 257 758	68 670 516
1981	861 699	2 617 376	3 996 147	3 723 261	3 009 034	31 449 234	2 171 497	47 828 248	12 145 635	59 973 882
1982	749 484	3 110 736	4 001 611	3 205 223	2 507 095	27 012 673	2 852 038	43 438 860	8 857 215	52 296 075
1983	733 415	3 920 130	4 172 724	3 458 619	2 631 615	2 828 264	3 882 249	47 081 392	7 995 187	55 076 579
1984	833 394	3 844 240	3 243 690	4 282 385	2 611 357	35 060 83	3 908 796	53 784 693	9 649 581	63 434 274
1985	1 110 152	4 970 619	3 535 440	3 685 039	3 112 646	34 041 606	4 756 706	55 212 209	10 648 381	65 860 590

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

INGRESOS PROVENIENTES DE LA NACIÓN
(En millones de australes de marzo de 1991)

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	2 240 818	1 879 145	2 905 985	4 656 169	2 865 260	11 656 906	1 163 557	27 367 839.2	1 030 718	28 398 557
1971	2 485 584	1 790 923	3 571 716	5 627 477	3 390 091	11 129 774	1 494 969	29 490 533.4	9 812 088	30 471 742
1972	2 605 995	1 951 716	3 885 196	5 771 529	3 777 558	10 799 378	1 544 738	30 336 111.6	9 260 422	31 262 154
1973	3 690 318	2 601 662	5 254 802	7 579 193	5 452 269	17 211 770	2 366 881	44 156 893.8	1 354 760	45 511 654
1974	5 284 386	3 159 295	5 952 123	8 730 418	6 499 643	20 997 394	2 504 431	53 127 689.7	4 137 647	57 265 336
1975	5 717 391	4 038 051	5 957 136	9 150 544	6 864 204	25 377 083	2 281 015	59 385 424.4	7 761 673	67 147 098
1976	4 760 548	4 806 028	5 189 818	8 651 506	5 837 087	22 674 118	2 134 994	54 054 098.5	2 668 873	56 722 971
1977	4 747 017	3 662 261	4 746 822	9 217 134	6 472 201	21 173 251	2 433 651	52 452 335.8	1 569 120	54 021 456
1978	4 084 514	3 343 470	4 822 635	8 975 286	6 268 359	19 892 900	2 385 211	49 772 374.3	1 703 628	51 476 002
1979	4 750 900	3 576 872	5 336 483	10 120 775	6 948 279	20 645 390	2 643 202	54 021 900.0	1 791 715	55 813 615
1980	4 845 841	4 066 093	5 820 238	10 151 900	5 797 596	24 401 335	3 711 026	58 794 029.9	1 965 857	60 759 887
1981	4 297 822	3 545 815	5 393 537	10 893 827	4 944 027	14 389 362	2 192 617	45 657 006.7	1 604 234	45 817 430
1982	3 712 522	2 773 811	3 596 985	7 686 400	4 456 476	12 680 588	1 480 118	36 386 899.0	0	36 386 899
1983	4 762 062	3 021 742	5 742 255	12 341 574	6 111 840	19 859 611	1 563 067	53 402 151.8	1 365 514	54 767 666
1984	4 620 866	3 307 848	5 590 995	10 945 018	3 787 523	17 636 434	1 221 446	47 110 130.5	1 350 710	48 460 840
1985	5 685 818	3 996 876	3 737 298	12 435 380	4 112 279	18 601 101	1 490 007	50 058 757.2	512 231	50 109 980

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

INGRESOS CORRIENTES TOTALES
(En millones de australes de marzo de 1991)

	Centro	Comahue	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagonia	Subtotal	MCBA	Total
1970	2 518 132	2 958 345	5 084 746	6 694 333	3 939 611	29 724 043	2 102 160	53 021 370.7	7 558 275	60 579 646
1971	2 784 433	2 840 875	5 629 650	7 335 909	4 629 627	27 351 558	2 258 372	52 830 423.5	6 730 253	59 560 677
1972	2 909 783	2 827 053	5 738 615	7 299 810	4 815 686	24 473 846	2 081 149	50 145 942.7	5 869 827	56 015 769
1973	3 980 390	3 487 131	7 069 047	9 272 234	6 626 993	31 243 913	2 872 669	64 552 376.7	6 003 542	70 555 919
1974	5 809 689	4 705 724	8 775 889	10 887 068	8 332 599	38 422 725	3 611 305	80 544 998.6	9 320 086	89 865 085
1975	6 018 369	4 745 378	7 552 474	10 387 104	8 138 386	34 399 206	2 995 208	74 236 124.2	9 472 960	83 709 084
1976	5 052 532	5 767 014	6 811 355	10 296 665	7 567 254	35 078 736	2 812 491	73 386 046.1	6 938 847	80 324 893
1977	5 226 840	5 207 992	7 224 953	12 017 142	8 923 254	45 317 174	3 488 476	87 405 830.5	8 604 594	96 010 425
1978	4 639 543	5 540 577	8 487 134	12 315 690	8 900 172	48 611 093	4 011 527	92 505 734.7	11 085 122	103 590 857
1979	5 570 790	5 760 763	9 979 853	13 926 595	9 999 864	52 820 414	4 272 901	102 331 179.9	12 902 748	115 233 928
1980	5 742 392	6 668 234	10 784 718	14 392 035	8 722 774	62 643 461	5 253 174	114 206 787.8	15 223 615	129 430 403
1981	5 159 521	6 163 191	9 389 683	1 461 708	7 953 061	45 838 596	4 364 115	93 485 254.3	12 306 058	105 791 312
1982	4 462 006	5 884 547	7 598 596	10 891 622	6 963 571	39 693 261	4 332 156	79 825 758.9	8 857 215	88 682 974
1983	5 495 477	6 941 872	9 914 979	15 800 193	8 743 455	48 142 252	5 445 315	100 483 543.9	9 360 701	109 844 245
1984	5 454 260	7 152 088	8 834 686	15 227 403	6 398 880	52 697 264	5 130 243	100 894 823.2	11 000 291	111 895 114
1985	6 795 970	8 967 496	7 272 738	16 120 418	7 224 925	52 642 707	6 246 712	10 527 096.6	10 699 604	115 970 570

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

**PARTE TERCERA: DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y
LA SALUD EN CHILE**

Capítulo VI

MUNICIPALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

Esta tercera parte del estudio tiene por objeto presentar y evaluar el caso de la descentralización de la educación y la atención primaria de salud en Chile. La perspectiva de análisis del trabajo son los esquemas de financiamiento y la dimensión económica de los procesos descentralizadores. La evaluación se centrará en las dimensiones de eficiencia y equidad de los servicios sociales en el entorno de la descentralización.

En el presente capítulo se describe a grandes rasgos el proceso de descentralización (municipalización) implementado en Chile. En el capítulo VII se presenta la descentralización del sector educacional, enfatizando los aspectos de financiamiento. En el capítulo VIII se evalúa la experiencia de descentralización educacional desde una perspectiva económico-financiera. En los capítulos IX y X se presenta y evalúa, respectivamente, el proceso de descentralización de la atención primaria de salud. En el capítulo XI figura una síntesis y las conclusiones de esta tercera parte.

1. El proceso de municipalización en Chile: una perspectiva económica

Hasta mediados de los años setenta la responsabilidad de los municipios en la

entrega de servicios económicos revestía poca importancia y se centraba básicamente en tareas relacionadas con el "aseo y ornato" de las respectivas comunas. Entre 1975 y 1981 se dictaron una serie de leyes que cambiaron radicalmente las funciones y atribuciones de las municipalidades. Al mismo tiempo, se incrementaron los recursos disponibles, se profesionalizaron las plantas de empleados, y se flexibilizó el manejo presupuestario y financiero de estas entidades.

La asignación de funciones municipales realizada en el marco del proceso de descentralización chileno responde a lineamientos de optimalidad según la teoría de las finanzas públicas locales. De acuerdo al postulado normativo, los municipios en Chile están efectivamente a cargo de la provisión de bienes públicos locales, cuyos beneficios se distribuyen entre los miembros de la comunidad local.⁶¹ En el Cuadro VI.1 se sistematizan las funciones municipales vigentes. Pertenecen a dicha categoría las siguientes: la administración general del municipio, la protección del medio ambiente local, el aseo de las calles y la mantención de las áreas verdes, la regulación urbana, el alumbrado público, la recolección de basura, las actividades de deporte y recreación, y la construcción y mantención de calles, caminos y demás infraestructura comunitaria.

⁶¹ En la terminología administrativa estas se denominan funciones municipales.

El financiamiento de estas funciones proviene de los recursos propios que la municipalidad obtiene de la recaudación de impuestos locales—bienes raíces, patentes industriales y comerciales, y permisos de circulación de vehículos— así como de la tarificación de algunos servicios públicos municipales (recolección de basura). Parte de los ingresos tributarios locales se redistribuye desde los municipios ricos a los pobres a través del Fondo Común Mu-

nicipal. Este fondo se nutre del 60% de la recaudación del impuesto a los bienes raíces, el 50% de los permisos de circulación y de una fracción variable de la recaudación por patentes de las tres comunas más ricas. La distribución de los recursos del Fondo se realiza según indicadores del nivel de necesidades como el tamaño de la población, el número de propiedades exentas de pago del impuesto a los bienes raíces, etc.⁶²

Cuadro VI.1
CHILE: FUNCIONES MUNICIPALES

Categoría general	Funciones específicas
Administración general	Operación del municipio. Promoción y regulación de la actividad comunitaria.
Regulación urbana	Regulación de construcciones, tránsito y transporte. Planificación urbana.
Provisión de bienes públicos	Prevención de riesgos y emergencias. Protección del medio ambiente. Aseo de calles. Mantenimiento de parques y jardines. Drenaje.
Prestación de servicios	Alumbrado público. Recolección de basuras.
Servicios sociales	Administración de establecimientos educacionales. Administración de consultorios de salud. Asistencia social. Construcción de viviendas sociales y casetas. Asignación de subsidios monetarios. Deportes y recreación. Promoción del empleo y la capacitación.
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos. Construcción de infraestructura comunitaria.

Fuente: M. Marcel, "Descentralización y desarrollo. La experiencia chilena", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1993, inédito.

Los municipios tienen completa autonomía para utilizar estos fondos, que forman parte del presupuesto local, y que en 1991 representaron el 49% del total de recursos municipales (1.9% del PIB). Sin embargo, los municipios no tienen flexibilidad para determinar las tasas de los

impuestos locales ni les está permitido endeudarse para financiar la inversión local.

En el rango intermedio de las funciones centrales/municipales se encuentra la administración de establecimientos educacionales y consultorios primarios de salud. Se trata de labores que conjugan

⁶² La redistribución de ingresos comunales a través del Fondo Común Municipal se justifica dada la gran heterogeneidad socioeconómica entre las comunas, que a su vez implica diferentes bases fiscales y necesidades de gasto público.

características de bien público con elementos distributivos. Para realizarlas los municipios reciben financiamiento, las cuales pueden ser (voluntariamente) complementadas con recursos locales. También reciben el mismo tipo de financiamiento, la inversión en infraestructura social—educación, salud— así como la construcción de viviendas sociales y de casetas sanitarias (programas de mejoramiento urbano y de barrios).

De esta manera la provisión municipal de servicios sociales se financia con transferencias centrales de destino específico, que discriminan según la localización geográfica de la comuna (educación) o según el nivel de pobreza (salud a partir de 1994). Estos recursos no integran el presupuesto municipal y los gobiernos locales tienen escasa autonomía sobre ellos. Las transferencias centrales a los gobiernos locales representaron en 1991 alrededor del 39% del total de recursos municipales (1.51% del PIB).

Finalmente, existen funciones distributivas que la municipalidad provee por encargo o delegación del gobierno central. Así ocurre con los programas sociales de tipo asistencial consistentes en la entrega de subsidios monetarios y al consumo de agua potable. El papel primordial de las municipalidades es identificar y seleccionar los beneficiarios de los programas de acuerdo a normas aplicables a nivel nacional. En esta labor los municipios cuentan con ventajas comparativas por su cercanía a la población beneficiaria, pero carecen de responsabilidad en el diseño central de la política, la determinación de los beneficios y su financiamiento.

Los recursos para financiar la función redistributiva de tipo asistencial se denominan delegados. Estos no integran el presupuesto municipal y quedan totalmente al margen de la discrecionalidad local. Los gobiernos locales actúan solo

como "cajas pagadoras" en términos del manejo financiero de estas funciones. En 1991 representaron alrededor del 12% del total de fondos municipales (0.46% del PIB).

En suma, el esquema de descentralización territorial basado en las municipalidades ha sido bien diseñado y ofrece mejoras potenciales de bienestar respecto del esquema centralizado previo. Sin embargo, es preciso considerar que se trata de un proceso en desarrollo y sujeto a importantes limitaciones. Entre estas existen cinco de especial relevancia.

La primera fue el carácter centralizado del régimen político imperante hasta 1989 y cuya institucionalidad en lo municipal duró hasta 1992. En efecto, durante este período las municipalidades estuvieron sujetas a un férreo control político por parte de las instancias superiores de gobierno, lo que impidió avanzar en fines esenciales de la descentralización como es la participación de la comunidad en la toma de decisiones locales. La dependencia en lo político desdibujó, además, la labor autónoma e innovadora que debían efectuar los municipios en la búsqueda del bienestar de la comunidad local.⁶³

La segunda es la insuficiencia de recursos de los gobiernos municipales para cumplir a cabalidad con los fines propuestos en el proceso de descentralización, a pesar de importantes esfuerzos realizados en materia de capacitación y contratación de personal.⁶⁴ En parte dichas insuficiencias manan de la dependencia política; y por otra, constituyen la herencia de una tradición centralista que por largo tiempo restó espacios a la iniciativa local, cuya gran inercia debe revertir el proceso descentralizador.

La tercera es una prolongada restricción de recursos centrales para financiar la provisión de educación y salud locales que ha forzado a las municipalidades a desviar recursos para compensar tales falencias. A

63 Véase, Racyinski (1991). No se ha evaluado el sistema después de las elecciones de 1992, cuando se procedió a elegir a los alcaldes después de casi dos décadas de régimen de excepción.

64 Al respecto, considérese que el personal profesional y técnico como porcentaje del total municipal creció desde un 7.9% en 1975 a un 33% en 1988 (Castañeda 1991, sobre la base de información del Ministerio del Interior).

ello se suma la creciente rigidez de las plantas docentes y de trabajadores de la salud, lo que atenta contra la necesaria autonomía municipal para lograr una eficiente administración de los establecimientos a su cargo. También existen problemas en la transferencia de recursos para financiar obras de capital y en la poca flexibilidad local para incrementar los recursos propios.

La cuarta es que los municipios presentan una enorme heterogeneidad económica y social. Así, el 15% de la población nacional se distribuye entre el 61% de las municipalidades más pequeñas mientras que un 57% de la población se aglomera en el 12% de las de mayor tamaño (Banco Mundial, 1992). Las capacidades administrativas y económicas son muy variables según la localidad, dificultando el desarrollo de un proceso de descentralización que requiere de capacidades locales mínimas. Por ejemplo, la mayoría de las municipalidades práctica-

mente no genera recursos propios puesto que sus propiedades están en el tramo exento de impuesto a los bienes raíces y disponen de escasos vehículos y bienes comerciales o industriales que forman la base de los demás impuestos de uso local. En estos casos las funciones locales son financiadas con recursos que redistribuye el Fondo Común Municipal.

La quinta es que los municipios no tienen facultades para decidir las tasas de los impuestos locales ni para modificar las bases sobre las cuales recaen estos tributos. Ello congela su estructura de ingresos y restringe la posibilidad de elección local en aquellos que cuentan con una base tributaria relativamente desarrollada.

En suma, el proceso de descentralización municipal realizado en Chile es consistente con una asignación eficiente de la administración del gasto público entre las instancias central y locales. Sin embargo, se trata de un proceso en desarrollo cuyos beneficios están aún pendientes.

Capítulo VII

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

1. El sistema educacional escolar chileno⁶⁵

El sistema de educación escolar chileno se divide en tres niveles: preescolar, básico y medio.⁶⁶ El nivel preescolar corresponde a niños entre 2 y 5 años. La educación básica dura 8 años y es la única obligatoria. La educación media posee una variante científico-humanista (4 años) y una técnico-profesional (5 años).

El sistema educacional es descentralizado, con participación del sector público y privado en su producción y financiamiento. El Ministerio de Educación Pública (MINEDUC) cumple una labor de supervisión y coordinación, además de diseñar las políticas generales pertinentes. La enseñanza preescolar, básica y media se imparte en establecimientos municipales (oferta y financiamiento público), particulares subvencionados (oferta privada y financiamiento público) y particulares pagados (oferta y financiamiento privados). A partir de 1994, una fracción de la educación subvencionada recibe aportes

privados a través del sistema de financiamiento compartido.

La matrícula total ascendía en 1992 a casi tres millones de estudiantes que, en su gran mayoría, asistían a establecimientos financiados por el Estado (Cuadro VII.1). Así, la matrícula se desglosaba en 57.7% para el sector municipal, 34.1% para el sector particular subvencionado y sólo 8.2% para los establecimientos particulares pagados. El sector municipal es muy importante a nivel básico, donde capta el 60.5% de los estudiantes, mientras que la educación particular subvencionada tiene mayor presencia relativa en la educación media, con el 39.2% de la matrícula.⁶⁷

La educación básica y media tiene un carácter masivo en el país. La cobertura de educación básica –definida como el porcentaje de niños entre 6 y 13 años que asisten a la escuela– es prácticamente universal (97%),⁶⁸ y se da a nivel de los distintos estratos de ingreso familiar (Cuadro VII.2). Por otra parte, la educación media presenta una cobertura de alrededor de 80% de los jóvenes entre 14 y 18

⁶⁵ Esta sección se basa en Larrañaga (1994b).

⁶⁶ Se excluye la educación superior.

⁶⁷ Incluyendo a las corporaciones. Estas son establecimientos de educación media técnico profesional administrados por privados y que reciben financiamiento público.

⁶⁸ La cifra se refiere a la cobertura neta, esto es la matrícula total del nivel básico dividida por la suma de la población entre 6 y 13 años, excluida la que asiste a los niveles prebásico o medio, más la población de otras edades que asiste a educación básica. Definiciones análogas se aplican a la cobertura de los otros niveles educacionales.

años. En este nivel la cobertura es una función inversa del nivel de ingreso familiar, ya que abarca a 71% de los jóvenes del quintil inferior y a 96% del quintil superior. En cambio, la educación preescolar es más bien selectiva, con una tasa de cobertura de 21% y muy vinculada con el nivel de ingreso familiar. Así, la probabilidad de que un niño del quintil superior asista a un establecimiento preescolar duplica a la de un niño del quintil inferior (33.6% versus 17%).

Hubo una gran expansión de la matrícula escolar durante las tres últimas décadas. Los progresos más significativos ocurrieron en la educación media, donde la tasa de cobertura aumentó desde un

20% en 1960 a 80% en la actualidad, y en la educación preescolar, que incrementó de 2% a 21%. Por consiguiente, la escolaridad promedio de la población asciende ahora a 9.25 años, lo cual configura una cifra relativamente elevada para los estándares de la región.

De esta manera, la educación chilena ha alcanzado metas cuantitativas relevantes. Los desafíos para el futuro están centrados en la calidad y los contenidos del actual sistema educacional. En particular, el sector municipalizado presenta los mayores déficit en el ámbito, previéndose cambios importantes en su funcionamiento y estructura.

Cuadro VII.1
CHILE: MATRÍCULA ESCOLAR
(En miles) (1)

Modalidad	N i v e l			Total
	Parvularia	Básica	Media	
Municipal	127.5 (52.7)	1 230.2 (60.5)	346.9 (51.4)	1 721.4 (57.7)
Particular subvencionada	80.9 (33.5)	656.0 (32.2)	264.7 (39.2)	1 016.5 (34.1)
Particular pagada	33.3 (13.8)	148.7 (7.3)	63.5 (9.4)	245.6 (8.2)
Total	241.8 (100.0)	2 034.8 (100.0)	675.1 (100.0)	2 983.4 (100.0)

Fuente: O. Larrañaga, "Educación: un desafío económico", *Chile hacia el 2000*. F. Larraín (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994, sobre la base de información del Compendio de información estadística, Ministerio de Educación Pública, 1992.

Nota: (1) Estructura porcentual según nivel.

Cuadro VII.2
CHILE: COBERTURA EDUCACIONAL POR NIVEL DE INGRESO, 1990
(En porcentaje)

Educación	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total
	I	II	III	IV	V	
Prebásica	17,0	17,8	21,4	24,4	33,6	21,0
Básica	95,6	96,2	97,4	98,2	98,2	96,7
Media	71,4	79,6	77,8	86,1	96,2	80,2

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza: CASEN, 1990*, Santiago de Chile, 1992.

2. El proceso de descentralización educacional

a) La reforma de 1980

Hasta fines de los años setenta el sector público educacional chileno estaba fuertemente centralizado. El Ministerio de Educación Pública dictaba las normas y contenidos curriculares; contrataba y pagaba a los profesores; construía y reparaba la infraestructura educacional; y adquiría y distribuía los insumos escolares como textos y material de enseñanza. El Ministerio administraba directamente más de 90% del presupuesto del sector y tenía una planta de funcionarios que representaba un quinto de los profesores del sistema.

A comienzos de los años ochenta tuvo lugar una profunda reforma estructural del sistema educativo, cuyo rasgo principal fue la descentralización de los establecimientos escolares del sector público, transfiriéndose su administración a las municipalidades (véase la sección 2, b)). La reforma favoreció también la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado.

Por otra parte, la reforma introdujo un mecanismo de subvención por estudiante para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La subvención debería cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas a la vez que promover la competencia entre ellas para atraer y retener alumnos (véase la sección 3). Ello, a su vez, redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos.

Según Castañeda (1991), la reforma educacional tenía como objetivo principal solucionar los problemas del sistema centralizado. Estos consistían en: (i) mala calidad e ineficiencia asociadas a la falta de incentivos del sistema para atraer y retener estudiantes; (ii) bajos sueldos de los profesores debido al elevado costo de administración; (iii) supervisión inadecuada de las escuelas y los profesores; (iv) programas de estudio rígidos e inadecuados para las necesidades locales; y (v) poca

participación de la comunidad en los asuntos escolares.

Una lectura más profunda de los fundamentos de la reforma revela su consistencia con el modelo socioeconómico aplicado en Chile desde mediados de los años setenta. En efecto, ella incorpora elementos de elección y de competencia funcionales al régimen de libre mercado y el rol subsidiario del Estado en vigencia. Así, traspasa importantes funciones y materias de decisión a los agentes que conforman el "mercado" educacional: padres de familia, escuelas, municipios y administradores privados. La subvención se inspira en el funcionamiento de un sistema de "vales" sugerido por Friedman (1955), orientado a asignar los recursos en el sector a través de un mecanismo de cuasimercado. Asimismo, la mayor presencia del sector privado en la oferta educativa refuerza la coherencia de la reforma educativa con la organización socioeconómica que se implementa en el país.

El proceso de descentralización modificó esencialmente el funcionamiento económico/administrativo del sector. En cambio, las normas pedagógicas o curriculares experimentaron cambios menores. Nótese que las reformas fueron introducidas por los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Cooperación en conjunto con economistas del Ministerio de Educación. A su vez, la participación de educadores, profesores o funcionarios del sector fue prácticamente nula; lo que refleja, por una parte, la prevalencia de la tecnocracia de orientación liberal en el proceso reformador y, por otra, la desconfianza en los educadores debido a su tradicional cercanía a posiciones de izquierda como a su vinculación con el *statu quo*.

b) El convenio de descentralización municipal y el régimen laboral

La transferencia de las escuelas públicas a la administración municipal se formalizó a través de un convenio suscrito entre el Ministerio de Educación Pública y el alcalde como representante del municipio.

En virtud de dicho convenio, el Ministerio de Educación traspasa a título gratuito el dominio de los bienes raíces y los bienes muebles, equipos e instalaciones destinados al funcionamiento de los establecimientos. También se traspasa el personal que presta servicios en estos últimos.

El convenio establece que el traspaso de la responsabilidad de proveer el servicio educacional es definitiva y que la municipalidad se obliga a hacerlo en forma continua, racional y permanente. Asimismo, la municipalidad se compromete a mantener los establecimientos en adecuadas condiciones de funcionamiento y dotados de los recursos humanos y demás insumos necesarios, incluida la mantención de la infraestructura de los locales traspasados.

El Ministerio asume la supervisión técnica y la fiscalización del servicio traspasado, así como la responsabilidad de financiar los establecimientos a través de la subvención o subsidio por alumno, lo que debiera cubrir los gastos de operación de las escuelas.⁶⁹ Además, el Ministerio continuará proveyendo los textos escolares a los estudiantes del sector y los almuerzos infantiles para los alumnos beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

La municipalidad tiene tres opciones para administrar los establecimientos traspasados. Una posibilidad es constituir departamentos municipales de educación para gestionarlos directamente. En tal caso la municipalidad debe llevar un presupuesto aparte, que debe ser aprobado por el concejo municipal y regirse por las disposiciones de la administración pública para el manejo y control de recursos financieros. Otra opción es delegar la administración en corporaciones municipales, constituidas por personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y con participación del alcalde en su gestión, las que operan al margen de las

normativas financieras de la administración pública. Esta opción fue discontinuada en 1988, pero rige para las ya constituidas. La tercera opción –denominada de administración delegada– es similar a la anterior con la diferencia que el alcalde no tiene participación en la gestión y que el municipio puede contribuir al financiamiento a través de aportes o subvenciones.

Antes de la descentralización los profesores recibían un tratamiento preferencial en el seno de la administración pública en materia de estabilidad laboral y salarios. Empero, el funcionamiento del sistema de descentralización y del esquema de subvención y competencia requería mayor flexibilidad laboral. Para tal efecto se derogó el régimen especial que los cobijaba y se ofreció la alternativa de trabajar como funcionario público o como empleado privado. El Estado indujo a la última alternativa a través del pago de una indemnización por término de la condición de funcionario público. Acto seguido, el municipio contrataba al docente como empleado particular sujeto a las condiciones laborales del sector privado. Ello implicaba que el salario se fijaría de acuerdo a las condiciones del mercado y que el profesor podría ser despedido por disminución de la matrícula u otra causa contemplada en la legislación.

c) *Las etapas del proceso de descentralización*

La evolución del proceso descentralizador entre 1980 y 1993 ha estado condicionada por los cambios en el entorno político y económico. Al respecto, pueden distinguirse cuatro etapas bien delimitadas: el impulso inicial (1980-1981), el período de ajuste (1982-1986), el impulso final (1987-1989) y la transición a la democracia (1990-1993).

En la primera, la descentralización educacional se introdujo en un entorno de bonanza económica, caracterizado por la

⁶⁹ La construcción de nuevas escuelas municipales fue encauzada por conducto de un programa de inversiones regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) mediante el cual los municipios postulan proyectos de orden social que compiten por recursos de inversión asignados anualmente a cada región del país.

presencia de recursos fiscales superavitarios, originados en las reformas del sector público de los años setenta y el auge macroeconómico que antecedió a la crisis de la deuda.⁷⁰

La disponibilidad de medios financieros posibilitó el empleo de incentivos económicos para facilitar la transición a la nueva institucionalidad educacional. Así, se dispuso un estímulo financiero para los primeros municipios que se incorporaran al esquema descentralizado de administración escolar; se indujo el cambio de régimen laboral de los profesores a través de la indemnización por renuncia a la categoría de empleado público; y se otorgó un valor atractivo a la subvención escolar para financiar la operación de los establecimientos. El costo de estas medidas significó un incremento de 53% de los recursos destinados al sector de la educación fiscal/municipal entre 1980 y 1981 (véase el Cuadro VII.3).

En este contexto se traspasó el 87% de las escuelas públicas a la administración municipal; las cuales albergaban 78% de los profesores y 83% de los estudiantes del sector. Por otra parte, hacia 1982 unos 67.000 profesores, o sea, 77% de la fuerza laboral docente municipal, se había acogido al cambio de régimen laboral, adquiriendo la condición de empleado particular.

La segunda etapa corresponde al período de ajuste macroeconómico a la crisis de la deuda externa. En este período la economía tuvo que generar grandes excedentes a nivel interno y externo, lo que indujo una aguda caída de los indicadores de producción y empleo. Los ingresos fiscales descendieron tanto que entre 1982 y 1986 el ingreso total promedio del sector público fue un 18% más bajo que en 1980.⁷¹ Además, ingentes recursos fiscales se destinaron a financiar las operaciones de rescate cuasifiscal.⁷²

Cuadro VII.3
CHILE: RECURSOS FINANCIEROS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA
(Índices)

	Total (1)	Recurso por alumno (1)	Subvención educación básica	Subvención educación media
1980	100.0	100.0	n.d.	n.d.
1981	153.0	150.4	100.0	100.0
1982	136.3	151.1	97.0	91.8
1983	106.3	121.2	80.0	75.6
1984	101.4	120.8	79.8	75.6
1985	103.7	136.5	73.8	69.9
1986	100.7	127.3	79.1	74.9
1987	92.7	123.5	74.5	70.5
1988	105.2	142.2	72.5	66.4
1989	92.2	127.7	77.5	71.0
1990	89.2	125.7	73.2	67.0
1991	95.9	136.3	69.5	63.7
1992	107.9	151.4	72.5	66.4
1993	120.8	168.8	73.9	67.7

Fuente: Sobre la base de estadísticas del Ministerio de Educación.

Notas: (1) Se refiere al total de recursos públicos destinados al sector, incluyendo la subvención, los aportes municipales, el gasto en inversión, los programas asistenciales, los programas MECE y P-900, y diversos beneficios para los profesores (indemnizaciones, estatuto docente y otros).

70 El superávit fiscal promedio del período 1980-1981 fue de 3.2% del PIB.

71 Cifras de la Contraloría General de la República.

72 El Banco Central experimentó pérdidas del orden de 9.000 millones de dólares por concepto de estas operaciones.

El ajuste obligó a reducir el gasto en los programas públicos. La política aplicada en el sector educacional fue rezagar el valor de la subvención respecto de la evolución del índice de precios. De esta manera, entre 1981 y 1985 esta cayó en términos reales un 26% en educación básica y un 30% en la enseñanza media (véase el Cuadro VII.3).

Paralelamente, la crisis económica había detonado un fuerte descontento popular, que se materializaba en protestas generalizadas contra el régimen militar. En este entorno pasaron a predominar en el gobierno los sectores políticos conservadores, con posiciones económicas más populistas y centralistas que las de los grupos tecnocráticos que habían implementado las reformas estructurales.

El nuevo equipo de gobierno introdujo un conjunto de medidas para atenuar el costo político y económico de la caída del financiamiento en la educación municipalizada. Así, se dispuso pagar un salario suplementario a los profesores, que operaba al margen del mecanismo de subvención; prohibir el despido de profesores del sistema municipal; transferir recursos extraordinarios para financiar los déficit que enfrentaba la mayoría de los municipios en la administración educacional; y suspender la entrada de nuevas escuelas particulares para evitar así la competencia por estudiantes y financiamiento.

Todas las medidas paliativas representaron restricciones al esquema de elección y competencia que inspiraba la reforma educacional de 1980, lo que refleja la estrategia de supervivencia política asumida por el gobierno militar y que se torna dominante respecto del purismo en materias económicas. La relegación a segundo plano de las reformas económicas obedece también a la percepción en algunos círculos gobernantes que las dificultades políticas obedecían en parte a la estrategia económica impulsada por el sector liberal tecnocrático. Además, es muy importante entender que el apoyo a la educación municipalizada se daba en la época cuando los municipios y los alcaldes eran los rep-

resentantes del gobierno en las comunas. Así, la estrategia de supervivencia política del gobierno requería de municipios funcionales a esta labor.

La tercera etapa (1986-1989) se caracteriza por la recuperación económica y el afianzamiento de la iniciativa política del gobierno. En este período los grupos liberales reasumen posiciones de poder en el gobierno e impulsan las reformas que habían sido postergadas o debilitadas durante la crisis y el ajuste. El objetivo de estos grupos es consolidar la economía de mercado a través de completar las reformas pendientes y fortalecer el crecimiento económico.

En estos años finaliza el proceso de transferencia de planteles a los municipios. También se libera al sector de las restricciones que limitaban la entrada de nuevas escuelas y el despido de profesores, a la vez que se suspenden las transferencias de recursos públicos para financiar los déficit de la administración municipal y el suplemento salarial del profesorado.

No obstante la recuperación de la economía y las finanzas públicas, el valor de la subvención escolar siguió deteriorado durante este período. Ello responde a una política de contención del gasto fiscal orientada a generar excedentes para financiar la recuperación del crecimiento económico en un contexto de restricción de capitales externos. De esta manera, la década de 1980 terminó con una subvención muy deteriorada respecto de los niveles iniciales (véase el Cuadro VII.3).

La cuarta etapa corresponde a la transición democrática de los años 1990-1993, y se caracteriza por un ambicioso plan de recuperación del gasto en los sectores sociales a fin de compensar los déficit heredados e incorporar más activamente la dimensión de equidad en el esquema de desarrollo económico (Larrañaga, 1994a).

El gobierno de transición postula dos líneas básicas de acción en el área de la educación escolar.

Primero, se despliega un gran esfuerzo para reforzar el sistema de educación subvencionada, destacando la implemen-

tación del programa de Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE). Este tiene como objetivos básicos "elevar el piso" de la educación pública fortaleciendo la infraestructura y los insumos y transformar a las escuelas y los profesores en agentes activos de cambio a través de concursos de proyectos para desarrollar los establecimientos.⁷³ Por otra parte, el programa P-900 atiende el 10% de las escuelas más atrasadas y consiste en mejoras de infraestructura, atención personalizada a los niños con problemas de aprendizaje, suministro de textos y materiales de enseñanza, capacitación de profesores, etc. Este programa fue absorbido posteriormente por el MECE.

Segundo, se promulga un estatuto docente para atender las reivindicaciones de los profesores que demandaban compensaciones por el deterioro de sus remuneraciones y estabilidad laboral durante el régimen militar. El estatuto contempla la implementación de la carrera docente para los profesores municipalizados, incluida la titularidad en el cargo; la introducción de un salario mínimo y de un conjunto de asignaciones basadas en la experiencia y responsabilidades de los profesores; y el incremento de recursos para la capacitación docente.

Conforme al Cuadro VII.3, el monto de recursos destinado a la educación municipalizada se incrementó en 34% entre 1990 y 1993. Sin embargo, el valor de la subvención escolar se mantuvo prácticamente invariable, lo que significa que dicho aumento se canalizó a través de los programas de reforzamiento y el estatuto docente.

Estos programas canalizaron directamente recursos a las escuelas y profesores, al margen del mecanismo de la subvención. Por eso, se trata de programas centralizados, puesto que es el gobierno central el que decide el destino de los fon-

dos; en cambio, el uso de la subvención es decidido por los administradores municipales.⁷⁴

Finalmente, hacia fines de 1993 se aprobó una ley de financiamiento compartido cuyo objetivo es complementar los recursos de la subvención escolar con los aportes financieros que los padres puedan realizar para financiar la educación de sus hijos. El acceso a esta modalidad de financiamiento es voluntario para los establecimientos privados subvencionados y está sujeto a la aprobación de los apoderados en los establecimientos municipalizados de enseñanza media. Las escuelas municipales del nivel básico quedaron excluidas del nuevo esquema.

3. La operatoria de la subvención per cápita

La subvención per cápita como instrumento para transferir recursos financieros a los planteles cumple un papel decisivo en el funcionamiento del sistema descentralizado. En efecto, además de financiar propiamente la gestión educacional, la subvención introduce elementos de elección y competencia en un área tradicionalmente regida por los esquemas clásicos de la administración pública.

La subvención confiere a los padres el rol de "clientes" del sistema, de manera que las decisiones familiares son ahora determinantes en la asignación de recursos en este ámbito. Se premia a los establecimientos que atraen y retienen estudiantes, castigando a los que fracasan. Así, se intenta utilizar la competencia entre los establecimientos para inducir eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en los resultados del proceso educacional.

La operatoria del sistema descansa en la asistencia media de los alumnos. Así, los recursos que recibe mensualmente cada

73 Otros objetivos del MECE son fortalecer las escuelas rurales y la capacidad de gestión del Ministerio, así como extender la cobertura de la educación preescolar.

74 Así, la demanda de beneficios de los profesores al gobierno central se satisface con el traspaso de fondos a través de canales especiales, distintos a la subvención, que aseguren una total apropiación de los recursos asignados.

escuela se determinan en base a la asistencia promedio de los tres meses anteriores, declarada por los propios establecimientos, los que están sujetos a un control periódico y aleatorio por los supervisores dependientes de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación.

La subvención se otorga conforme a un sistema tarifario que reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo al tipo y nivel educacional, así como a la localización geográfica del establecimiento. En el Cuadro VII.4 se presenta la estructura de las subvenciones vigentes. La subvención se expresa en un sistema de cuentas denominada unidad de subvención escolar (USE), cuyo valor monetario se ajusta periódicamente para compensar incrementos de precios.

Cuadro VII.4
CHILE: ESTRUCTURA DE LAS
SUBVENCIONES

Tipo de educación	Valor de la subvención (1)
Parvularia	0.909
Básica general 1\$-6\$ grado	1.000
Básica general 7\$-8\$ grado	1.107
Básica de adultos	0.474
Básica especial diferencial	3.000
Media humanístico-científica	1.245
Media técnico profesional	
agrícola y marítima	1.970
industrial	1.480
comercial y técnica	1.300
Media de adultos	0.563

Fuente: Ministerio de Educación.

Nota: (1) Expresada en USE (Unidad de subvención escolar).

Se entrega una suma constante por cada alumno asistente a un establecimiento municipal o privado subvencionado. En cambio, el costo educacional por alumno es una función decreciente del número de alumnos debido a la presencia de economías de escala en la actividad. Claramente, hay costos que son fijos y otros que crecen

a una tasa menor que el número de estudiantes. Este es el caso de los profesores, el personal directivo, la infraestructura, los servicios de utilidad pública, etc.

La relación entre ingresos y costos medios se ilustra en el Gráfico VII.1. El eje horizontal representa el número de alumnos (N) y el eje vertical mide el costo e ingreso medio (por estudiante). La diferencia entre la subvención por estudiante (s) y el costo medio (c) da el excedente (o pérdida) por alumno. Así, si N₀ es el número de estudiantes, el excedente per cápita es la distancia s-c₀. A su vez, el excedente total de la escuela es igual a la diferencia entre el total de ingresos (área OSAN₀) y el total de costos (OC₀BN₀); esto es, el rectángulo C₀SAB.

Por ende, existe un número mínimo de alumnos (N*) que torna rentable la operación de una escuela. El excedente de la gestión educacional se inicia cuando el número de estudiantes sobrepasa el umbral N*, existiendo un nivel máximo (N_m) de alumnos compatible con la infraestructura física del establecimiento. Por otra parte, las escuelas con matrícula inferior a N* incurrirían en pérdidas debido a que los costos medios superarían el valor de la subvención.

La relación entre matrícula y resultados operacionales ha servido de fundamento para establecer una subvención especial en las escuelas rurales cuya matrícula es estructuralmente baja debido a la densidad del área. Así, las situadas a más de cinco kilómetros del poblado más cercano reciben una subvención adicional cuyo valor crece en forma inversa al número de estudiantes. Gráficamente, ello equivale a que la función de ingreso medio tenga pendiente negativa (como la curva de costo medio).

Existen importantes diferencias en la eficiencia de la gestión educacional entre las escuelas. Así por ejemplo, hay escuelas municipales que operan con un bajo coeficiente alumno/profesor y por consiguiente un elevado costo medio.⁷⁵ Esta situación se representa a través de la

75 Debido a una sobredotación de profesores que no se refleja en mayor calidad.

curva de costo $C'C'$ en el Gráfico VII.2. Claramente, la escuela con costos mayores tendrá una alta probabilidad de incurrir en pérdidas, requiriendo una matrícula mínima particularmente alta (N^{**}) para obviar esta situación.

Por otra parte, los efectos de un bajo nivel de subvención se representan a través del nivel s' , inferior al nivel "normal" s . La reducción del nivel de subvención in-

crementa la probabilidad de incurrir en pérdidas, requiriéndose nuevamente una matrícula elevada para obtener un resultado equilibrado en la operación del establecimiento. Alternativamente, las escuelas pueden disminuir los costos si pagan menores salarios y/o disminuyen la calidad de otros insumos para que la curva de costos intersecte a s' en el nivel N^* .

Gráfico VII.1
INGRESOS Y COSTOS MEDIOS I

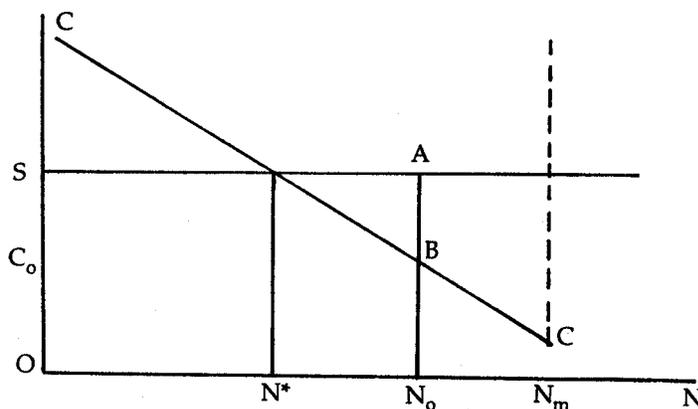
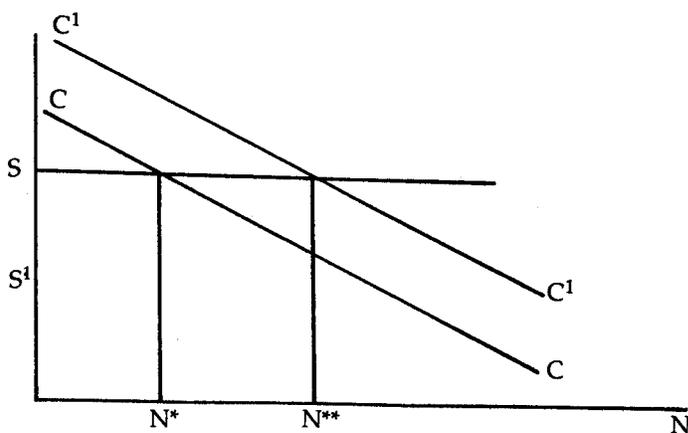


Gráfico VII.2
INGRESOS Y COSTOS MEDIOS II



Capítulo VIII

EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DESCENTRALIZADA

1. La educación privada subvencionada: un punto de referencia para la evaluación

La evaluación del proceso de descentralización educativa es compleja puesto que los problemas de financiamiento influyen sobre la relación entre la gestión municipal y los resultados del proceso educacional. Afortunadamente, en este caso se cuenta con una variable de control, la enseñanza privada subvencionada, que permite aislar los efectos de cambios en el financiamiento de aquellos vinculados con la gestión educativa en el desempeño de las escuelas municipales.

Las escuelas privadas subvencionadas pertenecen tanto a organizaciones sin fines de lucro (congregaciones religiosas, fundaciones, etc) como a personas o grupos que explícitamente maximizan beneficios. Su origen se remonta a los inicios de la educación en Chile. A fines de los años setenta, antes de la reforma educacional, alrededor de 15% de la matrícula escolar pertenecía a este tipo de establecimientos. Sin embargo, el sector recibía un subsidio fiscal que cubría una fracción de sus gastos⁷⁶ y comprendía exclusivamente a organizaciones sin fines de lucro. La reforma de 1980 imprimió un fuerte impulso al sector al hacerle extensiva la subvención

escolar completa y permitir el ingreso de oferentes con fines de lucro.

El hecho de que las escuelas privadas subvencionadas y municipales estén afectas a un esquema similar de financiamiento facilita la evaluación del sector municipalizado. Supóngase, por ejemplo, que el resultado educacional R es una función lineal del financiamiento F y de la gestión G del establecimiento. Así, en los establecimientos municipalizados (m) se tendría:

$$R_m = aF_m + bG_m$$

mientras que en los privados subvencionados (p) regiría:

$$R_p = aF_p + bG_p$$

Entonces, si

$$F_p = F_m$$

se sigue que

$$R_m - R_p = b(G_m - G_p)$$

Esto es, la diferencia de rendimiento entre ambos tipos de establecimientos depende de la diferencia en la variable "gestión", independientemente de lo acontecido con el financiamiento.

En la práctica ha habido diferencias en el tratamiento que reciben ambas modalidades de administración educacional. Así, las escuelas municipalizadas han recibido

⁷⁶ Estimada en 30% hacia fines de los años setenta (Espínola, 1993).

financiamiento complementario a la subvención a través de distintas instancias: aportes municipales; sueldos suplementarios; programas MECE y P-900; etc. Además, el sector municipal heredó la infraestructura de las escuelas públicas. En cambio, el sector privado subvencionado debió asumir los gastos de infraestructura⁷⁷ y no ha recibido apoyo estatal complementario, a excepción de las transferencias realizadas en el marco del estatuto docente.

A pesar de la desventaja en materia de financiamiento, el sector privado subvencionado supera al municipal en dos resultados claves del proceso educacional. Estos son el rendimiento en las pruebas del Sistema de medición de calidad de la educación (SIMCE) y las preferencias de los padres reflejadas en la elección del establecimiento escolar. Ello probaría una mayor eficiencia en la "gestión" educacional; esto es, si

Fm Fp y Rp Rm,

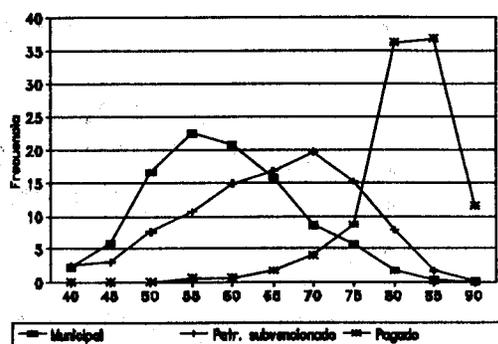
necesariamente sigue

Gp Gm.

Las pruebas SIMCE constituyen el indicador más utilizado para medir la calidad de la educación chilena. Estas pruebas evalúan el logro de objetivos pedagógicos para el universo de estudiantes de cuarto y octavo año básico en las áreas de castellano y matemáticas. El gráfico VIII.1 presenta la distribución por tipo de escuela del resultado de la prueba SIMCE de castellano para el cuarto año básico en 1990.

Dos conclusiones importantes —que cabe generalizar para distintos años y niveles— se desprenden del gráfico. Primero, mientras el rendimiento de las escuelas financiadas por el sector público es más bien bajo y sujeto a gran dispersión, los establecimientos pagados presentan rendimientos altos y relativamente uniformes. Segundo, las escuelas particulares subvencionadas presentan mejores resultados que las escuelas municipales.

Gráfico VIII.1
DISTRIBUCIÓN SIMCE CASTELLANO, 1990



Fuente: O. Larrañaga, "Educación: un desafío económico", *Chile hacia el 2000*, F. Larraín (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994.

La brecha del puntaje SIMCE entre los establecimientos pagados y aquellos financiados por el sector público no debiera sorprender si se considera que el gasto promedio por alumno de los primeros superaría en cinco o más veces al de los segundos, con las consiguientes implicancias sobre la calidad y motivación de los profesores en cada sector, la infraestructura y materiales de enseñanza disponibles, etc. En cambio, la brecha entre los establecimientos privados subvencionados y los municipales corresponderían con más propiedad a diferencias de gestión.

Cabe precisar que la prueba SIMCE es un indicador imperfecto de la calidad educacional, puesto que el rendimiento académico depende también de factores asociados a la condición socioeconómica del estudiante (salud, nutrición, educación en el hogar, etc.) como de los vinculados al esfuerzo individual. Por tanto, hay que verificar con la influencia de estas variables antes de derivar conclusiones definitivas sobre la calidad relativa de la educación impartida por los distintos tipos de escuelas.

Sin embargo, las diversas variables no modifican la brecha entre la educación privada subvencionada y la municipal. Así,

⁷⁷ El costo de uso del capital sería del orden de 30% del total de costos para los establecimientos privados subvencionados (Salas y Gaymer, 1993).

en el cuadro VIII.1 se presenta una comparación de los puntajes SIMCE para establecimientos municipales y privados subvencionados del mismo nivel socioeconómico, de acuerdo a una clasificación realizada por el Ministerio de Educación. Los colegios privados subvencionados obtienen mejor puntaje que los municipales en cada estrato socioeconómico, salvo en el sector rural-pobre donde la presencia de los establecimientos privados es mínima (no figura en el cuadro).

Más formalmente, en el estudio de Aedo y Larrañaga (1994) se demuestra económicamente que la diferencia de puntajes SIMCE entre ambos tipos de establecimiento continúa existiendo aún después de contempladas las variables socioeconómicas y el sesgo de selección que hace que los niños más capaces asistan a escuelas particulares subvencionadas.

Cuadro VIII.1
CHILE: PUNTAJES SIMCE POR SECTOR SOCIOECONÓMICO (*)

	Nivel socioeconómico	Matemáticas	Castellano
Municipal	Alto	64.6	65.3
Part. Subv.	Alto	68.9	71.5
Municipal	Medio	58.9	62.7
Part. Subv.	Medio	60.6	64.7
Municipal	Bajo	51.5	54.3
Part. Subv.	Bajo	53.7	57.3

Fuente: C. Lehmann, "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", serie Documentos de trabajo, N° 222, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), septiembre de 1994. Sobre la base de cifras del MINEDUC.

Nota: Puntaje SIMCE 1993 para ciudades grandes. La brecha entre establecimientos se extiende a otras localidades, exceptuando la categoría rural/pobre.

Otro indicador que favorece al sector privado subvencionado es la preferencia que goza entre los padres. Al respecto, el cuadro VIII.2 presenta la evolución de la matrícula escolar entre 1981 y 1993, según la modalidad institucional del establecimiento. Las cifras muestran con claridad el incremento de la matrícula particular subvencionada y la caída de la municipal, lo que constituye una prueba importante de las ventajas de aquella.

Las diferencias de desempeño entre los sectores privado subvencionado y municipal son particularmente notables si se consideran las ventajas de financiamiento de este último. Al respecto, considérese que el salario promedio de un docente municipal es 39% superior al del sector privado subvencionado y que la razón alumno/profesor del nivel básico municipal es de 23.0 versus 35.5 en el sector

privado subvencionado (Larrañaga, 1994b).

¿Cómo explicar entonces las ventajas que, en términos de resultados de las pruebas SIMCE y preferencias familiares, obtiene el sector particular subvencionado?. ¿Por qué la educación municipal que cuenta con mayores recursos financieros entrega un producto menos satisfactorio? ¿Cuáles son, en suma, los factores que limitan la eficiencia del sector municipalizado?.

Estas preguntas establecen un marco de referencia para evaluar la educación municipalizada. En las dos secciones siguientes se revisan los factores de "oferta" y "demanda" de la organización económico-financiera del sistema municipal que afectan la eficiencia de su desempeño. Más adelante, se analiza la dimensión de equidad del sistema de financiamiento.

Cuadro VIII.2
CHILE: MATRÍCULA ESCOLAR SEGÚN MODALIDAD: 1981-1993
 (En miles)

Años	Fiscal/ Municipal	Particular subvencionada	Particular pagada
1981	2216.0	430.2	195.5
1982	2120.5	553.6	145.0
1983	2041.8	643.9	183.8
1984	1969.0	758.8	158.7
1985	1936.3	832.5	194.7
1986	1871.7	913.9	182.3
1987	1797.9	911.0	196.2
1988	1781.4	939.4	209.8
1989	1745.6	954.6	217.7
1990	1717.2	960.5	228.2
1991	1698.8	949.0	234.4
1992	1721.4	963.0	245.6
1993	1725.6	2973.5	256.7

Fuente: Ministerio de Educación Pública, Compendio de información estadística.

2. Restricciones a la eficiencia: el lado de la oferta

a) *Administración "centralizada"*

Los municipios administran los planteles a través de departamentos municipales o mediante corporaciones de derecho privado. En cualquier caso, se trata de una gestión "centralizada" en la medida que la unidad administrativa es el conjunto de planteles comunales. De esta manera, los recursos obtenidos a través de la subvención per cápita son canalizados a través de la caja común del municipio para utilizarlos luego en financiar todos los planteles.

Esta forma de administración desvincula la escuela del mecanismo de subvención y de los incentivos asociados. Nada garantiza que una escuela de buen desempeño y que esté atrayendo muchos alumnos reciba los mayores recursos de la correspondiente subvención per cápita. Por otra parte, tampoco hay certeza de que una escuela de mal desempeño y/o matrícula decreciente reciba las "señales" adecuadas a través de la consiguiente reducción de los recursos financieros. Así,

es probable que una escuela que exhiba buenos resultados educacionales esté subsidiando a otra que tenga problemas de gestión o de desempeño pedagógico. Con esto se consigue desmotivar los esfuerzos de aquella y permitir la ineficiencia de esta.

En suma, la administración municipal, que obra de intermediaria entre el proveedor (el ministerio) y los usuarios (las escuelas) de los recursos, puede desvirtuar la esencia de la subvención, cual es, asignar los recursos a las escuelas más efectivas y mejorar así la calidad del sistema educativo.

¿Cuán "centralizada" es la administración de los planteles? ¿Cuán desvinculadas están las escuelas de los incentivos y "señales" otorgados por el mecanismo de financiamiento?

Al respecto, se dispone de los resultados de una encuesta realizada a mediados de 1992 sobre asuntos de gestión educacional en la enseñanza media chilena.⁷⁸ En particular, la encuesta inquiriere sobre el grado de influencia que poseen los directores de escuela sobre las decisiones en materia de personal, presupuesto, administración y curriculum.

⁷⁸ La encuesta forma parte de una evaluación económica de la enseñanza media realizada en la fase preparatoria del proyecto MECE, componente media. Véase Salas y Gaymer (1993).

En el cuadro VIII.3 figura una selección de los resultados obtenidos para los establecimientos municipales de educación general (científica-humanista). Los resultados demuestran categóricamente la escasa o nula participación del director en aspectos claves de la gestión del establecimiento. Así, se desprende que la mayoría de los directores no tenía influencia alguna para despedir personal (62%), contratar personal (45%), fijar sueldos (85%), determinar incentivos para los profesores (74%), y decidir la asignación del presupuesto (66%). En cambio, los directores

que tenían "mucha" influencia en estas decisiones eran los menos (entre 2% y 8%).

Así, por regla general las decisiones claves sobre la asignación de recursos de las escuelas se toman a nivel municipal, sea en el departamento del municipio o en la corporación, sin mayor ingerencia de los directores de escuela. El problema es que nadie mejor que el director conoce las necesidades y capacidades de su establecimiento. La "centralización" de la administración municipal afecta por tanto el uso eficiente de los recursos educacionales.

Cuadro VIII.3
CHILE: ¿GESTIÓN AUTÓNOMA DE LOS ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES? (*)

	Grado de influencia del director de la escuela				Total
	Ninguna	Poca	Mucha	No contesta	
Contratación	45	47	2	6	100
Despido de personal	62	28	8	11	100
Sueldos	85	8	2	6	100
Incentivos	74	11	2	13	100
Presupuesto	66	25	2	8	100

Fuente: V. Salas y M. Gaymer, "Evaluación económica de la educación media en Chile", *Proyecto MECE media IV.3: Informe final*, Santiago de Chile, noviembre de 1993. Encuesta a establecimientos de educación media.

Nota: Se refiere a establecimientos medios científicos-humanistas.

b) *Los aportes municipales: ¿déficit o ineficiencias?*

Tal como en el caso de la salud primaria, los municipios han recurrido a la figura de los "déficit" para definir los aportes propios entregados a los establecimientos educacionales que administran. Sin embargo, estos podrían emanar de tres tipos de factores.

Primero, los municipios podrían complementar con aportes propios la subvención central cuando la educación es un objetivo de particular importancia para la comunidad local. La esencia del proceso de descentralización radica precisamente en la expresión de las preferencias y necesidades locales, así como en la autonomía para decidir el uso de los recursos comunales. En este caso, los aportes municipales serían plenamente consistentes con la eficiencia de la descentralización.

Segundo, coincidiendo con la interpretación municipal, los aportes comunales responderían a la caída del financiamiento central. Más aún, los municipios han tenido que reducir otros gastos para solventar los servicios de educación y salud, hecho que el Banco Mundial identifica como el mayor riesgo del proceso de descentralización en Chile (Banco Mundial, 1992).

Tercero, los aportes comunales podrían responder a problemas de gestión municipal. Al respecto, sería más fácil presionar al gobierno central por mayores recursos que implementar las medidas de ajuste necesarias. En este caso, el concepto de "déficit" denotaría el uso transitorio de recursos municipales que suplen la insuficiencia de aporte del gobierno central, el cual tendría que responsabilizarse finalmente del financiamiento de las escuelas municipales.

Antecedentes más precisos sobre los determinantes del aporte municipal a la educación provienen del estudio efectuado por Winkler (1994) (véase el cuadro VIII.4). Este autor utilizó el análisis de regresión para estudiar la correspondencia entre el aporte municipal por estudiante que asiste a escuelas municipales y un conjunto de variables "explicativas" derivadas de la teoría de la elección pública y de anteriores antecedentes empíricos. La muestra corresponde a 290 municipios en 1990. Los parámetros estimados representan elasticidades puesto que las variables fueron expresadas en términos logarítmicos.

Los resultados señalan que los aportes municipales responden proporcionalmente a la capacidad fiscal de cada municipio. Este resultado –de acuerdo al mismo autor– es consistente con los obtenidos en estudios empíricos para Estados Unidos. Por otra parte, las variables asociadas a los costos de proveer servicios educativos aparecen con los signos previstos y significancia estadística. Este conjunto de variables está conformado por el salario medio de los profesores, la proporción alumno/profesor y la densidad poblacional (como sustituto del costo de los insumos escolares).

Cuadro VIII.4
CHILE: DETERMINANTES DEL APORTE MUNICIPAL A LA EDUCACIÓN
(Respuesta porcentual)

Nivel socioeconómico de la comuna	-0.46	(.32)
Matrícula municipal sobre población comunal	-0.70	(.19)*
Salario medio de profesores	0.94	(.27)*
Proporción alumno/profesor	-1.17	(.29)*
Subvención fiscal	-0.28	(.18)
Ingresos del municipio	1.00	(.12)*
Administración por corporación (dummy)	0.14	(.17)
Densidad poblacional	0.10	(.04)*

Fuente: D. Winkler, "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers, Fiscal Decentralization in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 235, Washington, D.C., Banco Mundial.

Notas: Desviación estándar entre paréntesis. Un asterisco indica que la variable es significativa con un 95% de confianza.

Los resultados de Winkler identifican y cuantifican el impacto de las variables determinantes del aporte municipal. Sin embargo, el análisis no discrimina la causa de este último. Así, la relación negativa entre la razón alumno/profesor y el aporte municipal es consistente con las hipótesis de ineficiencia municipal y de preferencias locales por la educación. La asociación entre la capacidad fiscal y el monto del aporte municipal puede reflejar la capacidad de compensar la caída de la transferencia central o de expresar las preferencias locales, etc.

Por otra parte, la hipótesis de los aportes comunales como reflejo de problemas en la gestión municipal adquiere fuerza cuando se examina la relación alumno/profesor de los establecimientos

educacionales. El cuadro VIII.5 muestra la caída que experimenta este coeficiente en el período 1980-1993, desde un valor inicial de 26.2 a 20.7 en el último año.

¿Cómo puede disminuir la razón alumno/profesor, encareciendo el costo medio de la gestión educacional, en el contexto del período 1980-1990 cuando se produce una drástica reducción del financiamiento fiscal?. ¿Cómo pueden los municipios "deficitarios" contratar a 8.600 nuevos maestros en el período 1990-1993, cuando la razón alumno/profesor inicial era ya relativamente baja?

La respuesta a las preguntas anteriores apunta a restricciones de orden político y a la estructura de incentivos que limitan la eficiencia administrativa de la educación municipalizada.

Cuadro VIII.5
CHILE: RELACIÓN ALUMNO/PROFESOR EN ESTABLECIMIENTOS
FISCALES/MUNICIPALES

Año	Profesores (miles)	Alumnos (miles)	Alumnos/ Profesor
1980	87.4	2287.9	26.2
1985	81.2	2081.9	25.6
1990	78.0	1746.8	22.4
1993	86.6	1793.4	20.7

Fuente: Para 1980-1990: V. Espínola, "The education reform of the military regime in Chile: The school system's response to competition, choice and market relations", tesis para optar al grado de doctorado, University of Wales College Cardiff, 1993; para 1993: J. Ruiz, "Municipios y servicios sociales. La experiencia chilena", documento presentado al Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), abril de 1994.

Así, en el período 1980-1989 los municipios fueron renuentes a despedir maestros a pesar del éxodo de estudiantes al sector privado subvencionado y la consiguiente reducción de la matrícula.⁷⁹ Cabe recordar que entre 1982-1986 rigió la prohibición de despedir maestros para minimizar el costo político del proceso de ajuste económico de aquellos años. A partir de 1986 se levantó esa restricción y se despidieron alrededor de 7.000 maestros (Ruiz, 1994). Sin embargo, las cifras de 1990 muestran que la razón alumno/profesor fue considerablemente menor que en 1985, de modo que el despido de profesores fue compensado con creces por caídas adicionales de la matrícula municipal.⁸⁰

En el período 1990-1993 hay dos factores que explicarían el significativo incremento de la planta docente en las escuelas municipales. En primer lugar, se recontrató a un buen número de profesores exonerados o despedidos durante la anterior administración. Esto sesga la selección, puesto que los docentes que se reincorporaron son aquellos que no lograron alternativas de trabajo más satisfactorias en el intertanto. Además, después de la elección de alcaldes (junio de

1992) habría habido en diversas comunas aumentos de la dotación de profesores que responderían a recompensas políticas.

En cualquier caso, la sobredotación de profesores refleja en última instancia la posibilidad de financiar los déficit asociados con aportes municipales o transferencias especiales del gobierno central. La posibilidad de operar con déficit resta disciplina financiera a la administración educacional, debilita la estructura de incentivos del sistema de descentralización basado en la competencia y en la subvención, y deteriora la eficiencia de la educación municipalizada.

c) *Las rigideces laborales y el estatuto docente*

Las rigideces laborales restringen notoriamente la eficiencia de la oferta educacional municipalizada. De acuerdo a los antecedentes disponibles en el Ministerio de Educación, la planilla de remuneraciones representaría alrededor de 90% de la estructura de costos de la educación municipalizada. Por tanto, las rigideces en materia de contratación y despido de profesores, así como de fijación de salarios, restringirían sobremanera en este caso la asignación de recursos.

⁷⁹ La caída de la razón alumno/profesor no se debe a un cambio de composición de la matrícula municipal en las zonas rurales. De hecho, la razón alumno/profesor en las escuelas multidocentes rurales es 23, semejante al promedio nacional (MINEDUC, 1991).

⁸⁰ Hay que recordar que en 1986 se libera la entrada de nuevos oferentes privados al sistema subvencionado.

El tema laboral ha recibido un tratamiento variable a lo largo del proceso de descentralización. Así, la introducción del nuevo sistema en 1980 se acompañó de una política laboral coherente. Básicamente, esta consistía en tratar a los profesores como empleados particulares, sujetos a normas relativamente liberales en materia de contratación y despido, y cuyo salario dependería de las condiciones de oferta y demanda. Así, los municipios podrían ajustar la planta docente a sus necesidades educacionales y disponibilidad de recursos.

Posteriormente, la variable laboral se rigidizó durante el proceso de ajuste de 1982-1986, cuando se prohibió el despido de profesores y se suplementó la subvención con transferencias exclusivas para salarios, y volvió a flexibilizarse entre 1986 y 1989, coincidiendo con la liberalización de la política económica.

El gobierno de transición a la democracia modificó nuevamente la situación al implantar el estatuto docente. Por su intermedio se reimplentaron una serie de normas orientadas a asegurar la estabilidad laboral del profesorado y se estableció una estructura salarial jerarquizada.

La introducción del estatuto docente responde a las reivindicaciones de los profesores. Este gremio perdió significativos beneficios durante el régimen militar, entre los cuales destacan la estabilidad laboral y el esquema relativamente privilegiado de salarios que gozaban en la administración pública. Por ello no es extraño que ya en 1986 el Presidente del Colegio de Profesores⁸¹ demandara, entre otras materias, una ley que garantizara la estabilidad laboral, la fijación de una escala de rentas jerarquizada, y el término del proceso de municipalización y privatización de la educación.⁸²

En concreto, el estatuto docente crea una "carrera" para los profesores del sector municipal que establece la titularidad en el cargo. La contratación de nuevos docen-

tes así como el ascenso de los ya contratados deberá sujetarse a concursos en los cuales participarán los consejos de profesores, también creados en virtud de dicho cuerpo legal. Se establece una remuneración básica, que se reajustará automáticamente con la subvención escolar, y una serie de asignaciones basadas en la experiencia, el perfeccionamiento, la responsabilidad directiva o técnico-pedagógica, y el desempeño en condiciones difíciles. El financiamiento del costo de las remuneraciones mínimas y las asignaciones especiales se cubriría con transferencias que complementen la subvención. Se introduce también el concepto de plantas o dotaciones docentes, las cuales serán determinadas por las municipalidades respectivas de acuerdo con las direcciones provinciales del Ministerio de Educación.

En suma, el estatuto introduce una serie de rigidices en materia laboral y salarial, que restringen fuertemente la autonomía administrativa de los municipios para ajustar las plantas docentes, modificar salarios, utilizar incentivos monetarios, etc. Más aún, el Estatuto exige transferencias complementarias de recursos que pueden desvirtuar el sistema de elección y competencia provista por el mecanismo de subvención para la asignación de recursos en el sector.

El mercado laboral del sector educación posee características que lo distinguen del resto de la economía. Así, el gobierno es el principal demandante y enfrenta a un gremio que negocia en bloque y plantea una amenaza creíble en términos de paralización laboral así como del impacto político de sus acciones. En este sector aparece una curva de intercambio entre salarios y estabilidad laboral, en que los niveles de remuneraciones tradicionalmente bajos son compensados con "carreras" funcionarias y demás concesiones que otorgan estabilidad y certidumbre laboral.

81 Organismo creado en 1984 por el gobierno militar y que ya en 1985 era liderado por sectores opositores al gobierno.

82 Revista *El Pizarrón* de mayo-junio de 1986. Citado en Montt y Serra (1994).

Por ende, es posible que durante la década de 1980 la relación salarios/estabilidad haya experimentado un deterioro global para los profesores. Sin embargo, las actuales disposiciones del estatuto docente fueron demasiado lejos en el otorgamiento de garantías laborales a los profesores, las cuales han entrabado seriamente la asignación de recursos del sector. Así por ejemplo, la fijación de plantas docentes ha derivado en sobredotación de profesores en algunas escuelas, los cuales no pueden ser reasignados a otros establecimientos deficitarios de la comuna.

Además, el estatuto docente "recentraliza" aspectos importantes del sistema educacional, puesto que las decisiones sobre contratos y remuneraciones vuelven a ser determinados por un esquema central, restando autonomía a la gestión local.

Otro aspecto negativo es que focaliza la presión gremial sobre el gobierno central. A juicio de Marcel (1993), una de las ventajas de la descentralización es el encauzamiento local de los conflictos sociales, donde encuentran un espacio más eficiente de resolución y más consistente con la estabilidad económico-social del país. La experiencia chilena en este campo ha sido negativa. El gremio de profesores ha preferido presionar directamente al gobierno central antes que diluir sus esfuerzos en negociaciones comunales. La concesión de demandas a nivel central -como es el caso del estatuto docente- refuerza el incentivo del gremio para centrar sus demandas en puntos focales como el nivel de la remuneración básica, la inamovilidad laboral, etc.⁸³

En cualquier caso, como las dificultades que plantea el estatuto docente han sido reconocidas por distintos personeros que impulsaron su introducción en 1990, se halla en marcha un proceso de negociación para modificar algunos de sus rasgos más restrictivos.

3. Restricciones a la eficiencia: el lado de la demanda

La descentralización confirió a los padres la responsabilidad principal en la asignación de recursos educacionales. En efecto, la elección del plantel por los padres constituiría la señal definitiva para transferir recursos fiscales a las escuelas. Idealmente, los recursos fluirían hacia las más efectivas según lo indicado por las preferencias familiares, elevando la calidad global del sistema de enseñanza subvencionado.⁸⁴

¿Cómo ha funcionado este proceso? ¿Han respondido los padres a las expectativas depositadas en ellos?. En última instancia, ¿ha sido una política acertada la introducción de elementos de elección y competencia para asignar los recursos públicos a la educación?.

En general, dichos elementos constituyen una guía eficiente de asignación de recursos en la mayoría de los mercados de bienes y servicios. Existen, sin embargo, dos factores que tornan compleja la elección educacional comparada con las decisiones familiares cotidianas en una economía de mercado: la presencia de importantes asimetrías de información en la provisión del servicio y la eventual discriminación que podrían experimentar los postulantes a manos de los establecimientos.

El éxito de la política de elección y competencia en el ámbito educacional dependerá, por tanto, de la importancia práctica de esas dificultades así como del tratamiento y alternativas disponibles.

a) *Las asimetrías de información y la capacidad de elección de los padres*

La asimetría de información surge en la medida que el oferente del servicio (escuelas, profesores) tiene mayor

⁸³ Esto sobrepasa el marco legal-institucional. Recuérdese que los profesores tienen la calidad de empleados particulares cuyo empleador es el alcalde de la respectiva municipalidad.

⁸⁴ La elección individual sustituiría a la elección colectiva. Sólo en 1992 se eligen alcaldes a través de votación directa; además los municipios poseen escasa autonomía para decidir el nivel de recursos fiscales a su disposición.

conocimiento que el demandante (padres) sobre el proceso educativo y la calidad del servicio provisto. Los padres tienen solo indicadores aproximados y diferidos en el tiempo sobre estas materias. Por tanto, es natural cuestionar la eficiencia de un sistema de asignación de recursos basado en las decisiones familiares.

Al respecto, los educadores han enfatizado las insuficiencias de la elección individual en el contexto del proceso de descentralización en Chile. Así, por ejemplo, se argumenta que las preferencias de los padres por las nuevas escuelas privadas subvencionadas respondería a su asociación simbólica con la educación privada tradicional. En palabras de una educadora: "... Las nuevas escuelas enfatizaron su condición de privadas y ofrecieron el valor aglutinante de uniformes y demás señales simbólicas que habían sido uso exclusivo de las escuelas tradicionales de clase media. Adoptaron nombres que estuviesen asociados a la educación internacional de gran reputación, uniformes coloridos y sofisticados diseñados conformes a los modelos de las escuelas de elite, himnos y ceremonias que realizaban los valores de la clase media".⁸⁵

El problema con la crítica de esta índole es que las deficiencias señaladas en la capacidad de elección de los padres no son superadas mediante esquemas decisivos alternativos. ¿Están, por ejemplo, los funcionarios del Ministerio de Educación Pública o de sus direcciones provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos?

La situación existente en la enseñanza particular pagada sirve para iluminar esta discusión. En este sector los padres asumen las decisiones educacionales con razonable información, pues disponen de un conocimiento relativamente adecuado de las virtudes y defectos de las diferentes alternativas educacionales. Más aún, cualquier alternativa que atentara contra la libertad de elección sería rechazada de plano (véase el cuadro VIII.6).

Por tanto, aquí es un principio natural que la decisión educacional depende de las familias y que esta constituya la principal señal para la asignación de recursos. ¿Cuáles son las especificidades de los padres de este sector que les permitiría tomar decisiones informadas y efectivas sobre la calidad del servicio educacional?

Cuadro VIII.6
CHILE: COMPOSICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA MATRÍCULA ESCOLAR

Quintil de ingreso familiar per cápita	Educación municipal	Educación privada subvencionada	Educación particular pagada
I	41.9	25.8	4.0
II	27.6	22.6	5.8
III	15.8	22.4	8.0
IV	9.8	17.9	15.2
V	4.9	11.3	67.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, (MIDEPLAN), *Impacto distributivo de los subsidios monetarios: CASEN 1990*, Santiago de Chile, 1993.

Nota: Quintiles en orden ascendente, de menor a mayor ingreso.

⁸⁵ Traducción de Espínola (1993).

En primer lugar, la condición socioeconómica de las familias y el consiguiente nivel educativo y cultural es un factor clave para la toma de decisiones informadas en los casos "complejos" (como la educación). Los padres del sector particular pagado pertenecen mayoritariamente al segmento más pudiente de la población y poseerían, por tanto, ventajas absolutas en estas materias respecto de los padres de la educación municipalizada, pertenecientes a estratos más pobres (véase el cuadro VIII.5). Segundo, el hecho de pagar directamente por los servicios educativos conferiría a las familias del sector un rol asertivo como "clientes" del sistema, y las predispondría a buscar la mejor alternativa educacional y a exigir resultados a las escuelas.

Surge como corolario la necesidad de fortalecer la capacidad de los padres de alumnos del sector municipalizado para que realicen elecciones educacionales informadas. Para ello, la política pública debe procurar que los padres accedan a toda la información disponible sobre la calidad de las distintas alternativas educacionales a la vez que incentivar un rol más asertivo de los padres como "clientes" del sistema.

Un elemento que contribuiría sobremanera en estas materias sería la publicación por escuelas del resultado de las pruebas SIMCE, pues este indicador ha sido determinante para precisar el diagnóstico y las líneas de acción de la política educacional. Sin embargo, como ello no ocurre,⁸⁶ se priva a los padres de información vital para la decisión educacional, entorpeciendo el mecanismo de competencia que basado en la subvención busca elevar la calidad.

Por otra parte, la subvención se asemeja a un subsidio a la demanda o vale ("voucher"), puesto que cuando un estudiante cambia de escuela la subvención correspondiente se transfiere al nuevo es-

tablecimiento. Por ende, es "como si" el gobierno entregase los recursos financieros a las familias para que estas decidiesen el lugar de estudios y pagasen el costo de la educación. La operación elegida, transferencia directa de la subvención del gobierno al establecimiento, presenta claras ventajas administrativas respecto de un sistema tradicional de vales ("vouchers"). Sin embargo, el sistema en vigencia difumina el derecho de los padres a elegir y exigir en materia de decisión educacional. Así, es probable que la percepción de los padres sea de recibir educación "gratuita", y no de adquirir tal servicio a cambio de un pago.

Una campaña pública sobre los derechos y atribuciones de los padres les daría un rol más asertivo para demandar calidad educativa. Los padres deben tener conciencia que el Estado transfiere una subvención por alumno; que su decisión al elegir una escuela implica una transferencia de recursos para el establecimiento; y que las escuelas no le "regalan" la educación que reciben sus hijos.

Además, debiera evaluarse la factibilidad de implementar una política explícita de vales ("vouchers"): ¿Implicaría ésta un cambio de actitud significativo de los padres? ¿Cuales serían los costos de funcionamiento de tal sistema?

Finalmente, debe considerarse que la capacidad de elegir racionalmente se fortalece con la práctica; el propio acto de elegir desarrolla la capacidad de elección informada. En cambio, las políticas proteccionistas que desconfían de la capacidad de elección familiar actúan como profecías autocumplidas, puesto que inhiben el desarrollo de tales facultades.

b) *¿Discriminación de las escuelas?*

Otro problema de recurrir al mercado en la educación es la posibilidad que las escuelas discriminen el acceso de los estudiantes fundados en las habilidades,

⁸⁶ Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE –profesores y funcionarios del Ministerio– argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación.

hábitos y demás características del niño que influyen en el resultado educacional.⁸⁷

Considérese, por ejemplo, que algún factor —objetivo o subjetivo— determine que ciertas escuelas logren una pequeña ventaja en las preferencias de los padres. Ello aumenta la demanda por estos establecimientos, los cuales podrán elegir los postulantes con mayores habilidades. A su vez, los estudiantes menos capaces tendrán que asistir a las escuelas de menor demanda. Los resultados educacionales favorecerán a los primeros, reforzando la dinámica de diferenciación. Así, el sistema educacional se diferencia y termina castigando a los estudiantes con menores habilidades, quienes habrían necesitado precisamente mayor dedicación.⁸⁸

Esta es una reticencia explícita que ha enfrentado el proceso de descentralización en Chile. Para algunos las diferencias entre los sectores privado subvencionado y municipal reflejarían esta condición. Como lo expresa gráficamente un personero comunal del sector educacional: "Las escuelas (municipales) somos, antes que nada, un servicio a la comunidad. Las escuelas tenemos que recibir a todos los alumnos que nos demanden matrícula, sin importar su condición. Nosotros recibimos a los alumnos limítrofes, alumnos que en estos momentos son tierra de nadie, y como escuelas básicas tenemos el deber de recibirlos y prepararlos, tenemos que sacarlos adelante. Es nuestro deber, cosa que no ocurre con la escuela particular. En la escuela particular (subvencionada), no existe el grupo de educación diferencial, la escuela particular toma el examen de admisión, y desecha a todos los alumnos problemas. Es duro decirlo así, pero es una realidad".⁸⁹

La evidencia empírica tiende a avalar estas apreciaciones. De acuerdo con la en-

cuesta a padres de familia incluida en el estudio de Gauri (1994), el 17.4% de los alumnos en escuelas municipales había rendido un examen de ingreso al colegio, porcentaje que se incrementa a más del doble (36.4%) en el sector particular subvencionado. Por otra parte, el examen de admisión representa la norma (81.7%) en el sector particular pagado (véase el cuadro VIII.6). De este modo, existe una asociación entre los resultados obtenidos por los colegios (gráfico VIII.1), la condición socioeconómica de los estudiantes (cuadro VIII.5), y los requisitos de ingreso al establecimiento. En suma, las pruebas son consistentes con la hipótesis de diferenciación.

En defensa del sistema vigente pueden esgrimirse dos argumentos. En primer lugar, el examen de ingreso es de menor importancia cuantitativa en la enseñanza subvencionada, pues la mayoría de los estudiantes no tuvo que rendirlo. Ello, por lo demás, es consistente con la lógica de la subvención, que incentiva la matrícula masiva. Cabe recordar que cada alumno que sobrepase el umbral crítico (o punto de equilibrio) es un aporte neto a los resultados operacionales de la escuela. Es difícil, por tanto, establecer estándares de admisión muy selectivos en un sistema que ha tenido como mayor desafío atraer un número suficiente de estudiantes para hacer rentable la operación del establecimiento.

En segundo lugar, los planteles con demanda excesiva tienen que recurrir a alguna forma de selección. Lo natural es que el colegio privilegie el acceso de los mejores estudiantes, pues ello interesa al director, los profesores y los padres y apoderados, cualquiera que sea el ordenamiento del sistema educacional. Por tanto, la crítica de la discriminación

87 Esto es, el concepto de "teachability". En el texto se utilizará el término "habilidades" para resumir este conjunto de variables.

88 Ello, además, restringiría el rol del sistema educacional como espacio de interacción social.

89 Informe de la Comisión de Financiamiento en el Seminario "Políticas y Mejoramiento de los Servicios de Salud y Educación del Municipio", septiembre de 1993. Agrupación de Municipios de la Zona Norte de Santiago. Publicado en Seminarios de Apoyo a la Gestión Municipal, Documentos de discusión.

por habilidades trasciende al esquema de cuasimercado aplicado en Chile. Más aún, prácticamente todos los establecimientos realizan una selección interna de alumnos en cursos paralelos de un mismo grado, independientemente del marco macro del sistema.

En tal sentido, la posibilidad de una solución de compromiso entre eficiencia y equidad parece inevitable. Sería poco acertada una política que maximice la equidad a costa de minimizar la eficiencia, siendo lo natural alguna alternativa intermedia que adolezca de cierta inequidad. Por otra parte, el Estado puede formular políticas compensatorias que resguarden la equidad mediante un sistema de subvenciones escolares (véase la sección 4).

c) *Voz, elección pública, escuelas rurales*

Se espera que uno de los beneficios de la descentralización sea adecuar la oferta de servicios públicos a las preferencias de los demandantes. Por ende, la comunidad debiera participar mediante mecanismos de elección pública en la decisión sobre el tipo y la calidad de dichos servicios. El instrumento más habitual es la votación para elegir los representantes de la comunidad, a fin de que decidan sobre la provisión y el financiamiento de los bienes públicos locales y demás servicios comunales. No obstante, también a veces las comunidades locales deciden directamente.

La descentralización educacional implementada en Chile ha operado en forma distinta. En efecto, el mecanismo de subvención ha centrado la asignación de recursos en la elección individual que los padres realizan en materia de planteles. En otras palabras, el sistema vigente ha privilegiado la opción de mercado "exit" antes que la elección pública "voice", para la revelar las preferencias educativas.

Por lo demás, los cauces tradicionales de elección pública se estrecharon dado el entorno político en que se desarrolló la

descentralización, pues la elección de representantes comunales se hizo efectiva solo a partir de mediados de 1992. Más aún, los ingresos municipales son predefinidos por la autoridad central, que fija las tasas y bases de los impuestos locales, y decide la asignación de transferencias intergubernamentales.

Los mecanismos de elección pública tendrán mayor importancia en el futuro, cuando se fortalezca la nueva democracia municipal y se otorgue a las comunas mayor autonomía para decidir sobre los ingresos locales.

La prevalencia de los mecanismos de elección individual en el proceso de descentralización abre una interrogante sobre lo ocurrido en las comunas rurales. Allí, la baja densidad de planteles representa un impedimento estructural para que funcionen estos mecanismos. El problema se agrava por las características de la población rural, cuyos niveles de pobreza y dispersión geográfica dificultan su rol activo como clientes del sistema, ya sea a través de una opción de "exit" como de "voice".⁹⁰

En Chile, la población rural constituye la excepción. En 1992 solo un 16.5% de la población habitaba en localidades definidas como rurales.⁹¹ Por otra parte, la matrícula escolar rural representaba el 12.1% de la matrícula total durante el citado año (Ministerio de Educación, 1993), y se concentraba fundamentalmente en las escuelas básicas municipales (véase el cuadro VIII.7). Un 77% de las escuelas rurales son multigrado, esto es, con una dotación de tres profesores o menos que atienden simultáneamente a más de un grado, conformando el sector con mayores déficit de insumos y resultados (MINEDUC, 1993).

Tanto por sus características como por su tamaño relativo resulta obvio que la educación rural debe ser objeto de modalidades diferentes de descentralización que la urbana. Así, por ejemplo, las escue-

⁹⁰ Además, la descentralización curricular es particularmente compleja en el medio rural, puesto que deben integrarse los contenidos de la modernidad y la cultura tradicional. Véase al respecto, MINEDUC (1991).

⁹¹ Censo Nacional de Población de 1992, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

las rurales distantes cinco o más kilómetros de un centro poblado reciben recursos adicionales a la subvención en proporción inversa a la matrícula.

Por otra parte, la relativa inoperancia de los sistemas de elección individual y colectiva en el medio rural obliga a basar el funcionamiento del sistema en la oferta.

Al respecto, surgen también las dificultades típicas de la descentralización en comunas rurales, carentes de recursos y capacidades técnicas. En este ámbito, interesa evaluar mecanismos como los compromisos de gestión, la participación de los organismos no gubernamentales (ONGs), etc. (Paul, 1991).

Cuadro VIII.7
CHILE: ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL: DEMANDA Y OFERTA

	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Se sentirían muy enojados o molestos si no pudiesen elegir colegio para su niño	54.8	62.7	93.3
Rindieron un examen para ingresar al colegio	17.2	36.4	81.7

Fuente: Encuesta a 726 hogares con estudiantes del Gran Santiago, diciembre 1993 y enero 1994; y V. Gauri, "¿Hay diferencias entre padres de alumnos en los colegios municipales y particulares?", Documento de investigación I-81, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, octubre de 1994.

4. Equidad y asignación de recursos fiscales

La subvención escolar es la entrega de una suma por alumno asistente a los establecimientos correspondientes. El monto puede variar por factores asociados al costo de producción de los servicios educacionales: tipo y grado de enseñanza, localización rural, etc. Sin embargo, la subvención no discrimina según el estrato socioeconómico del alumnado. Así, a igualdad de otras condiciones, un estudiante de altos ingresos que asiste a un establecimiento subvencionado recibirá igual subsidio estatal que otro de bajos ingresos.⁹²

Por otra parte, el aporte municipal es una función creciente de la capacidad de pago de los habitantes de la comuna. Según Winkler (1994), la elasticidad entre recursos comunales y aportes a la educación es unitaria en Chile (véase el cuadro VIII.4). El resultado esperado es una trans-

ferencia total regresiva a la educación subvencionada.

Para testear esta proposición, en el estudio de Larrañaga (1994c) se trabajó con información municipal y se calculó el subsidio neto por alumno de la educación municipalizada, que se compone de la transferencia central (subvención) más los aportes municipales.

Cuadro VIII.8
CHILE: MATRÍCULA EN EDUCACIÓN BÁSICA RURAL

Modalidad	Porcentaje
Municipal	84.6
Privado subvencionado	12.2
Particular pagado	2.3
No bien especificado	0.9
Total	100.0

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Impacto distributivo de los subsidios monetarios: CASEN 1990*, Santiago de Chile, 1993.

⁹² La distribución del gasto global en educación favorece a los estratos bajos porque: (i) el número de niños por familia es más alto; y, (ii) una fracción de las familias de altos ingresos envía a sus hijos a establecimientos pagados.

Al respecto, en los cuadros VIII.9 y VIII.10 figuran los aportes financieros por estudiante del gobierno central y la comuna a la educación municipal. Los respectivos cuadros ordenan a las comunas en deciles según el ingreso propio comunal per cápita y el nivel de pobreza. El ingreso comunal proviene de la recaudación del impuesto a los bienes raíces, patentes comerciales e industriales, permisos de circulación y otras fuentes menores. El indicador de pobreza corresponde al utilizado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y resulta de combinar distintos indicadores de necesidades básicas insatisfechas. La fuente de información principal para construir estos cuadros fue la base de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SIECOM y el indicador de pobreza ya citado.

La subvención por estudiante (en establecimientos municipalizados) que reciben las comunas es relativamente homogénea conforme a los deciles de ingreso per cápita, con una leve tendencia favorable a las de menores recursos. Esto es lo que cabía esperar de la estructura de subvenciones, que otorga un monto según fórmulas preestablecidas y que contempla sumas mayores para las comunas rurales o más alejadas.

Por otra parte, el aporte comunal es relativamente constante para los deciles 1 a 9, y representa alrededor del 10% de la transferencia central; pero, en el decil 10 aumenta notoriamente (tres a cuatro ve-

ces) y pasa a representar algo menos de 40% de aquella.

La suma de ambos aportes a la educación municipalizada según deciles de ingreso comunal se expresa como un índice en la penúltima columna del cuadro VIII.9. El aporte público favorece a las comunas más ricas producto de la transferencia que realizan los propios municipios. El financiamiento que recibe el resto de los municipios sigue un patrón más bien parejo, con un sesgo levemente favorable para las comunas de menores recursos.

La ordenación de las comunas según el indicador de pobreza conserva algunas características de la distribución según el ingreso comunal (véase el cuadro VIII.10). En particular, el aporte público es máximo para el decil 10 como resultado del aporte local de las comunas más ricas. Sin embargo, la distribución del resto de los niveles es más aleatoria y fluctuante que en el caso anterior, sugiriendo que la definición de pobreza del FOSIS no presenta una relación sistemática con la estructura de la subvención escolar.

Cabe advertir que los cuadros referidos no consideran las transferencias asociadas a las políticas asistenciales (PAE, P-900, etc.) ni a los programas de refuerzo del MECE, los cuales debieran estar más focalizados en las escuelas/comunas más pobres. De esta manera, un cálculo comprensivo del aporte global de transferencias entregaría una distribución más favorable que la indicada a las comunas pobres.

Cuadro VIII.9
APORTE POR ESTUDIANTE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL SEGÚN DECILES
DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES
(Para comunas de más de 10.000 hab.)

Decil	Aporte p/e subvención	Aporte p/e municipio	Aporte p/e total	Indice aporte tot	Población comuna (M)
1	74.5	6.2	80.8	100.0	33.7
2	69.5	5.9	75.4	93.3	47.0
3	70.9	8.3	79.3	98.1	35.9
4	73.7	5.2	78.9	97.6	26.2
5	67.8	5.5	73.4	90.8	40.4
6	63.9	7.0	70.9	87.8	38.5
7	70.9	6.1	76.9	95.1	56.6
8	68.1	6.4	74.5	92.2	70.3
9	67.6	7.1	74.7	92.4	70.5
10	66.3	25.1	91.4	113.2	90.8

Fuente: O. Larrañaga, "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, 1994.

Nota: Todos los datos corresponden a promedios simples de las respectivas comunas.

Cuadro VIII.10
APORTE POR ESTUDIANTE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL SEGÚN DECILES
DE POBREZA COMUNAL (FOSIS)
(Para comunas de más de 10.000 hab.)

Decil	Aporte p/e subvención	Aporte p/e municipio	Aporte p/e total	Indice aporte tot	Población comuna (M)
1	72.4	5.3	77.2	100.0	17.4
2	71.7	9.9	81.6	105.7	15.8
3	68.5	5.2	73.7	95.4	26.9
4	66.5	6.8	73.3	94.9	32.5
5	72.1	7.5	78.6	101.8	25.6
6	67.9	4.9	72.8	94.3	27.8
7	65.5	5.5	71.0	91.9	52.5
8	70.1	9.1	79.2	102.5	47.7
9	65.9	9.5	75.4	97.7	141.3
10	75.1	18.6	93.7	121.3	115.5

Fuente: O. Larrañaga, "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, 1994.

Nota: Todos los datos corresponden a promedios simples de las respectivas comunas.

Capítulo IX

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

1. El sistema de salud en Chile

a) *Estructura*

El sistema de salud chileno es mixto, con participación de los sectores público y privado en materia de seguros, financiamiento y prestación de servicios (véase el diagrama IX.1).

El sistema de salud público es liderado por el Ministerio de Salud Pública, que se encarga de elaborar políticas y programas, coordinar las entidades del área, y supervisar, evaluar y controlar las políticas de salud.

La base del sistema de salud público está conformada por 26 servicios de salud, organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, de los cuales depende la infraestructura hospitalaria pública del país. Estos son 188 hospitales con distinto nivel de complejidad y que tienen principalmente a su cargo las prestaciones de salud secundaria y terciaria.

La principal institución financiera de la salud pública es el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que es un servicio público descentralizado responsable de recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del área. Además, se encarga de administrar la modalidad de libre elección.

El sistema de salud privado está conformado por compañías aseguradoras de salud denominadas instituciones de salud previsual (ISAPRES) y por productores de salud particulares. La Superintendencia

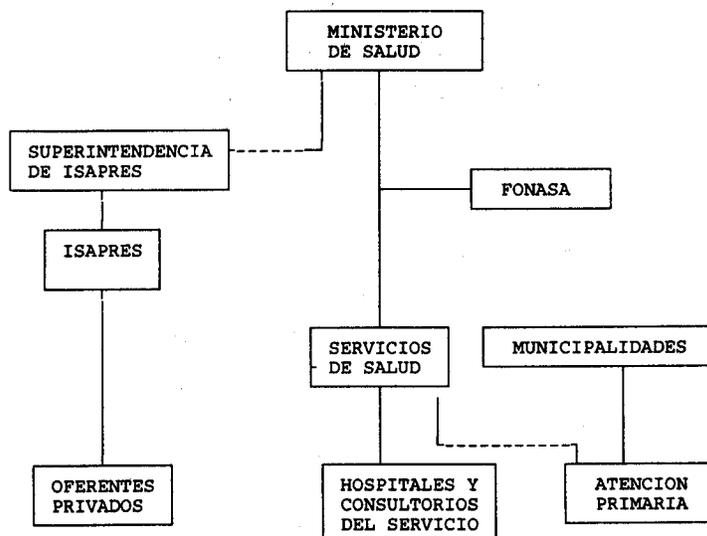
de ISAPRES, organismo público descentralizado, se responsabiliza del registro y fiscalización de estas instituciones.

Por otra parte, la atención primaria de salud está a cargo de los centros de atención primaria, conformados por 329 consultorios y 996 postas, administrados en su gran mayoría por las municipalidades de las comunas respectivas. Los servicios de salud canalizan las normas técnicas del Ministerio y supervisan su cumplimiento en dichos centros.

La atención primaria, puerta de entrada al sistema, es provista en Chile por postas y consultorios rurales y consultorios urbanos (véase el cuadro IX.1). Estos realizan actividades de fomento y prevención y prestan servicios curativos ambulatorios menores. En caso necesario, de aquí se derivan los pacientes a los niveles de mayor complejidad.

El nivel secundario tiene a su cargo las actividades curativas de mediana complejidad, y presta tanto atención cerrada (hospitalización) en establecimientos de baja sofisticación (hospitales tipos 3 y 4) como atención ambulatoria en consultorios de especialidad adosados a los hospitales y en centros intercomunales de referencia en actual etapa de implementación. El nivel terciario está conformado por hospitales más sofisticados (tipos 1 y 2) que prestan servicios curativos de alta complejidad, y también atención ambulatoria en centros diagnósticos y terapéuticos.

Diagrama IX.1
CHILE: ESTRUCTURA DEL SECTOR SALUD



Fuente: C. Aedo y O. Larrañaga, "Políticas sociales II: el caso chileno", Revista de análisis económico, vol. 8, N° 2, noviembre de 1993.

Cuadro IX.1
CHILE: SISTEMA PÚBLICO DE ATENCIÓN DE SALUD

Nivel de complejidad	Atención abierta	Atención cerrada
Baja	Posta rural Consultorio rural Consultorio urbano	Hospital 4
Mediana	Centro intercomunal de referencia de salud	Hospital 3
Alta	Centro diagnóstico y terapéutico	Hospital 2 Hospital 1

Fuente: Ministerio de Salud Pública, "Readecuación del sistema público de atención de salud", 1992.

b) *Financiamiento*

Los trabajadores activos y pasivos tienen la obligación de cotizar un 7% de sus ingresos al sistema de salud. Este pago puede hacerse al FONASA, en cuyo caso la persona es beneficiaria del sistema público, o destinarse a una ISAPRE, y formar parte del sistema privado. La afiliación a una ISAPRE requiere de una cotización mínima, que puede ser superior al 7% del ingreso.

Los afiliados al FONASA –así como sus familiares a cargo– pueden recurrir indistintamente a dos modalidades de atención. Una es la infraestructura de salud pública: hospitales o centros de atención primaria. La atención en los primeros requiere un copago que varía con el nivel de ingreso de la persona, mientras que en los segundos este no es necesario. La otra es la libre elección entre ofertantes privados de salud, que mantienen convenios con el FONASA, y

requiere un copago que depende del arancel cobrado por los oferentes. Los beneficiarios no cotizantes del sistema público están excluidos de la modalidad de libre elección.⁹³

En cambio, los cotizantes de las ISAPRES acuden a oferentes de salud privados y realizan un copago según el contrato suscrito. Este varía con el nivel de la cotización, el número de familiares a cargo, la cobertura de los beneficios otorgados, etc.

El diagrama IX.2 presenta los flujos financieros del sistema de salud durante 1992. Durante este año el subsistema público representó el 56.4% del gasto total en salud. Sus principales fuentes de ingreso fueron las cotizaciones de los afiliados al FONASA (20.2% del gasto total) y el aporte fiscal proveniente de fondos generales de la Nación (22.7% del total), incluido el financiamiento del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) (3.7%). El copago (bonos) para acceder a la modalidad de libre elección y las prestaciones institucionales representó ingresos equivalentes a 3.9% del gasto en salud. Otros recursos provinieron de los aportes municipales a la atención primaria (1.4%) y demás ingresos del sistema (5.3%).

Los recursos del subsistema público se destinaron a los hospitales estatales (28.3%), el sistema de libre elección (6.5%), y los centros de atención primaria municipalizados (5.2%). No se incluyen en el diagrama los gastos en inversión (6.2% del total), subsidio maternal e incapacidad laboral (2.1%), el PNAC (3.7%), la administración del sistema (1.6%), y en varios (2.5%).

A su vez, las ISAPRES recibieron en 1992 el equivalente al 35.2% del gasto en salud en la forma de cotizaciones y un 6.2% como copago. Parte importante de estos recursos (8.1% del gasto total en salud) quedó en manos de estas instituciones por con-

cepto de gastos de ventas y administración y de ganancias. Un 28.4% del gasto fue transferido a proveedores privados; el resto consistió en subsidios maternales y de incapacidad (8.4%) netos de aporte fiscal (3.2%).

c) Cobertura y resultados

En 1990 el sector público atendía alrededor de 70% de la población nacional (véase el cuadro IX.2). Dicho porcentaje superaba el 80% para las familias pobres, pertenecientes a los dos quintiles de menores ingresos. En cambio, las ISAPRES cubrían un 15% de la población⁹⁴, con una marcada concentración en el quintil de ingresos superior. El grupo "particulares", alrededor de 12% de la población, representa a quienes se declaran fuera del sistema previsional. Sin embargo, parte de este grupo debe asociarse al sistema público puesto que en caso de necesidad terminan recurriendo a él.

A su vez, Chile presenta resultados destacados en cuanto a los indicadores tradicionales del estado de salud de la población, pues las cifras de mortalidad y desnutrición infantil y esperanza de vida son similares a las de los países desarrollados (véase el cuadro IX.3).

Las buenas condiciones de salud de la población obedecen a distintas razones sobre todo al énfasis en el cuidado maternoinfantil, la mejoría de las condiciones de la vivienda y de la cobertura de agua potable y alcantarillado, y el incremento del nivel educacional.

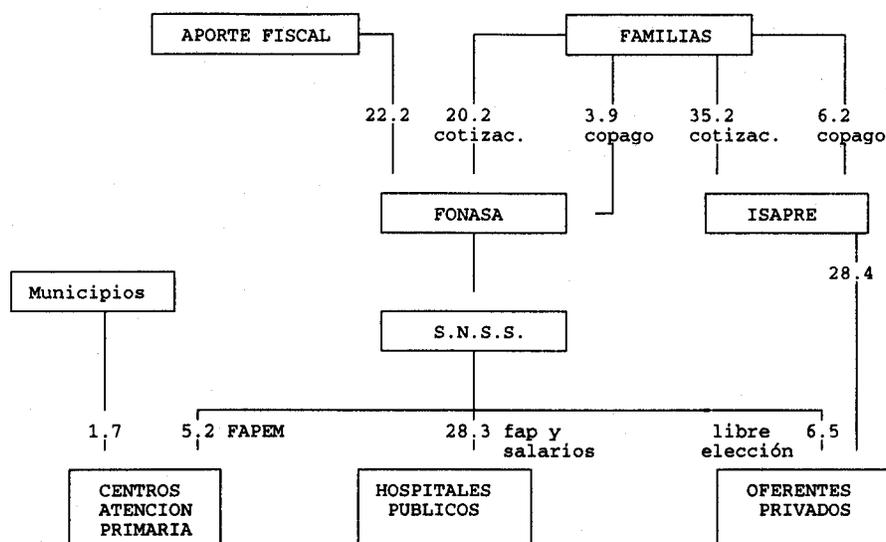
Las principales causas de mortalidad y morbilidad en el país se asemejan también a las experimentadas por las sociedades más modernas. En 1992, las enfermedades cardiovasculares, tumores, accidentes y traumas, representaban el 61% del total de muertes ocurridas en el país.⁹⁵

⁹³ Son beneficiarios no cotizantes la población indigente, los trabajadores informales y, en general, toda la población no adscrita al sistema de seguridad social.

⁹⁴ Para 1992, la cifra bordearía el 22%.

⁹⁵ Ministerio de Salud Pública, tarjeta de presentación 1994.

Diagrama IX.2
CHILE: FLUJOS FINANCIEROS EN EL SECTOR SALUD (1992) (1)
 (En porcentaje)



Fuente: C. Aedo y O. Larrañaga, "Políticas sociales II: el caso chileno", *Revista de análisis económico*, vol. 8, N° 2, noviembre de 1993. Actualizado según cifras del Ministerio de Salud/Dirección de Presupuesto.

Nota: (1) Excluye gasto privado extra-ISAPRES y gasto público en programa nutricional e inversión.

Cuadro IX.2
CHILE: COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SALUD POR ESTRATO DE INGRESO, 1990
 (Porcentaje)

Quintil ingreso	Sistema público	Isapre	Particulares	Otros	Total
1	84,5	2,5	10,3	2,6	100,0
2	80,5	5,4	11,1	3,0	100,0
3	71,3	11,1	13,7	3,9	100,0
4	58,6	22,3	13,4	5,7	100,0
5	37,2	44,0	12,7	6,1	100,0
Total (1)	68,7 (8746)	15,1 (1922)	12,1 (1543)	4,1 (515)	100,0 (12909)

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), "Los sistemas previsionales de salud", 1992.

Nota: (1) Entre paréntesis se indica la población total (en miles).

Cuadro IX.3
CHILE: PRINCIPALES INDICADORES DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN

Tasa de mortalidad infantil	14.3
Esperanza de vida al nacer hombres	68.5
Esperanza de vida al nacer mujeres	75.6
Desnutrición infantil	6.3

Fuente: Ministerio de Salud, Tarjeta de Presentación 1994.

Notas: (1) Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos, 1992.

(2) Esperanza de vida al nacer en años, 1990-1995.

(3) Desnutrición de niños menores de seis años, 1992.

2. El proceso de descentralización de la atención primaria de salud

a) *El proceso de descentralización*

El origen de la descentralización de la atención primaria se inscribe en las extensas reformas que se aplicaron a los servicios sociales y la legislación laboral a inicios de los años ochenta, como corolario de las reformas macroeconómicas y de funcionamiento de los mercados introducidas a mediados de los años setenta. Tres son los principios ordenadores que las sustentan: elementos de mercado (competencia, elección), subsidiariedad estatal (focalización, privatización) y descentralización territorial.

Así, los objetivos específicos que se esgrimen para transferir los establecimientos de salud primaria a la administración municipal son los siguientes: acercar la toma de decisiones al plano local; mejorar el control y la fiscalización de los establecimientos; adecuar los programas de salud a las necesidades de la población; inducir el aporte local para manejar y ampliar la atención de salud; y posibilitar la integración multisectorial con educación, vivienda y demás áreas relacionadas con el desarrollo social (Castañeda, 1991).

El traspaso de los consultorios a los municipios se concretó en dos fases. En la primera, que comprende el período 1981-1985, se transfirió sólo un 20% de los establecimientos. El proceso se estancó por las presiones del gremio médico, quienes consideraban que la descentralización atentaba contra la integralidad del sistema de salud, y por la recesión económica asociada a la crisis de la deuda externa ocurrida en 1982. Al respecto, las dificultades económicas del período tuvieron repercusiones políticas que se tradujeron en una mayor influencia de grupos más tradicionales y centralistas en los equipos

gubernamentales, quienes acogieron las protestas de los gremios de la salud y frenaron el proceso.⁹⁶

En la segunda etapa, que comprende el período 1986-1989, se reanuda el proceso de descentralización y se traspasan prácticamente todos los establecimientos de atención primaria. Ello ocurre una vez superada la crisis, cuando el gobierno retoma la iniciativa política coincidente con la instalación de grupos más liberales en los centros de poder.

Así, hacia fines del gobierno militar (1989), prácticamente la totalidad de los consultorios y postas rurales se había traspasado a la administración municipal. A nivel urbano los municipios administraban alrededor de 91% de los consultorios. La principal excepción estaba constituida por un servicio de la Región Metropolitana (servicio metropolitano central), que siguió a cargo de los consultorios del área tras fracasar una experiencia piloto que había traspasado su administración a una corporación privada. Ese fracaso motivó la devolución del servicio al sistema público en 1990 (consultorios incluidos).⁹⁷ Además, en 1992 la región de Aysén devolvió los establecimientos de atención primaria a la administración del Servicio dado que la baja densidad demográfica de la zona dificultaba la administración municipal.

b) *El convenio entre municipios y servicios de salud*

La descentralización de la atención primaria está regida por un convenio entre la municipalidad y el servicio de salud de la respectiva área geográfica, válido por cinco años y renovable en forma automática con la mutua aprobación de las partes.

En virtud del convenio el servicio entrega la infraestructura de los establecimientos asistenciales a la municipalidad, quien los acepta en comodato y se

⁹⁶ También contribuyó a interrumpir el proceso las dificultades para financiar las indemnizaciones de los trabajadores de los consultorios que abandonaban la condición de funcionario público.

⁹⁷ Al momento de su reincorporación al sistema público los directores de los consultorios se negaron a ser "municipalizados". La prevalencia de su posición es un indicio sugerente de las dificultades que habría tenido el proceso de descentralización de la salud primaria en un contexto democrático.

obliga a devolverlos en similar estado a la (eventual) expiración del acuerdo. Así, la municipalidad es responsable de los gastos corrientes y de la renovación de la infraestructura, la cual debe destinarse al uso exclusivo de la atención primaria de salud.

La municipalidad se obliga a entregar acciones de salud primaria a los beneficiarios del sector público. Las siguientes prestaciones generales son de responsabilidad municipal en los consultorios:

- Programa infantil y del adolescente, que comprende la atención de salud del recién nacido hasta niños de 14 años. Además, cubre la consulta por morbilidad y los niños con déficit nutricional y psicomotor.
- Programa del adulto y del adolescente, que comprende control de salud, consulta por morbilidad y control de crónicos.
- Programa gineco-obstétrico y perinatal, que abarca el control del embarazo, la planificación familiar y la consulta por morbilidad.
- Programa odontológico.
- Programa sobre el ambiente de acuerdo a las normas impartidas por el Ministerio de Salud.

Además, la municipalidad se obliga a realizar actividades complementarias, a saber, visitas domiciliarias, educación de grupos, vacunaciones, alimentación complementaria, y otros programas.

Es importante considerar que los establecimientos traspasados quedan adscritos al Sistema Nacional de Servicios de Salud, y deben cumplir las normas, planes y programas que imparta el Ministerio

del ramo. Asimismo, quedan sujetos a la supervisión, inspección técnica y administrativa y el control del Servicio y del Ministerio.

El personal traspasado junto con los establecimientos, así como el nuevo personal que se contrate, quedan sujetos a la normativa del Código del Trabajo que rige las relaciones laborales en el sector privado. De esta manera, el personal de la salud primaria municipalizada pierde la condición de funcionario público la carrera funcionaria que establece sueldos basados en la experiencia laboral.⁹⁸ Conforme al Código del Trabajo, los sueldos y demás beneficios forman parte del acuerdo voluntario suscrito entre el empleador (municipalidad) y el empleado, y está influido por las condiciones de oferta y demanda y las negociaciones entre los gremios y los respectivos municipios.⁹⁹

Tal como en el caso de la educación, las municipalidades tienen tres opciones para administrar los establecimientos traspasados. La mayoría optó por la administración directa a través de la creación de un departamento municipal de salud. En comunas pequeñas el departamento social administra los consultorios junto con los establecimientos educacionales. Por otra parte, el grueso de los municipios más grandes –situados en la Región Metropolitana– optó por hacerlo mediante las corporaciones municipales.

El sistema de atención primaria municipalizada tiene hoy un fuerte impacto y presencia en la población. Pese a que dispone solo de 10.3% de los recursos financieros del sector público de salud,¹⁰⁰ el sistema atiende en alrededor de 1500 establecimientos a una población estimada de 7.3 millones (1993), que representa un 80% de los beneficiarios del sistema

98 Las remuneraciones dependen de los grados, teóricamente determinados por mérito funcionario. En la práctica, las evaluaciones de los funcionarios son inoperantes (casi todos son clasificados como muy buenos) y el criterio para determinar los ascensos es la antigüedad laboral (Marcel, 1993).

99 También ha habido negociaciones entre el conjunto de gremios de la salud primaria y el gobierno central sobre temas como el Estatuto Laboral y el financiamiento del sector.

100 La cifra se refiere al gasto corriente de la atención primaria y el sistema de salud pública para 1992 y proviene de la Dirección de Presupuestos.

público¹⁰¹ y el 52% de la población del país (véase el cuadro IX.4).

En 1993 el sistema de atención primaria municipalizado brindó 6.39 millones de consultas o controles a través de personal médico y 9.37 millones de atenciones a través de personal no médico: enfermeras,

matronas, dentistas y auxiliar de enfermería (véase el cuadro IX.5). Estas cifras representan 0.91 atenciones médicas y 1.33 atenciones no médicas por beneficiario. En suma, cada uno de los 7.04 millones de chilenos adscritos a este sistema¹⁰² consultó en promedio 2.24 veces durante 1993.

Cuadro IX.4
CHILE: ESTABLECIMIENTOS DE ATENCIÓN PRIMARIA POR DEPENDENCIA: 1992

Establecimiento	Servicio de Salud	Municipios
Consultorio general rural	--	142
Consultorio general urbano	21	289
Posta o estación rural	33	1056
Centros adosados a hospitales	119	--
Total	173	1487
Población beneficiaria	1 877 310	7 302 995

Fuente: D. Duarte (1993), "Asignación de recursos financieros al sector municipalizado de salud", Documentos de trabajo, Santiago de Chile, Programa de Estudios Prospectivos, 1993. Sobre la base de datos del Ministerio de Salud Pública.

Cuadro IX.5
CHILE: CONTROLES Y CONSULTAS EN LA ATENCIÓN PRIMARIA, 1993
(Número de prestaciones, en miles)

	Municipios	Servicios	Total (1)
Atención del Niño			
Médicos	2 978.3	1 512.1	4 537.8
No médicos	4 404.3	1 400.1	5 839.2
Atención de la Mujer			
Médicos	291.2	261.8	556.6
No médicos	3 352.0	1 308.4	4 674.3
Atención del Adulto			
Médicos	3 121.3	2 069.4	5 236.3
No médicos	1 613.0	461.7	2 097.6
Total			
Médicos	6 390.8	3 843.3	1 0330.7
No médicos	9 369.3	3 170.2	1 2611.1

Fuente: Sobre la base de datos del Ministerio de Salud Pública, Departamento de Coordinación e Informática, 1993.

Nota: (1) Total incluye prestaciones entregadas por entidades delegadas.

101 El 20% restante es atendida por los servicios de salud en centros de atención primaria adosados a hospitales y en consultorios no municipalizados.

102 Proyección en base a cifras de Duarte (1993).

c) *Financiamiento de la salud primaria municipalizada*

El esquema de financiamiento de los establecimientos de atención primaria ha acusado notorias variaciones a lo largo del proceso de descentralización, debido a la dificultad de establecer uno que compatibilice los objetivos de eficiencia, equidad y contención de costos, que demanda dicho proceso.

El sistema de facturación por atención prestada en establecimientos municipalizados (FAPEM) es la principal fuente de ingresos de la salud municipalizada. Introducido en 1981, el FAPEM disponía el pago retrospectivo a cada consultorio según la cantidad y tipo de atenciones prestadas durante el mes anterior. El sistema se basaba en una estructura arancelaria que intentaba aproximar el costo de producción de las diferentes prestaciones de la atención primaria, la que también se utilizaba para incentivar algunas prestaciones consideradas importantes por el Ministerio de Salud Pública.

El FAPEM en su versión original duró apenas un año. Su problema básico consistió en no incorporar elementos de contención de costos, dado que los consultorios no tenían limitaciones para efectuar prestaciones, de manera que la factura de final de mes reflejaba todo el gasto que la capacidad de oferta podía desarrollar. Ello era, obviamente, inconsistente con la disponibilidad agregada de recursos para el sector. Este es un resultado lógico de un sistema que liberaba a oferentes y demandantes del concepto de escasez de recursos.

A partir de 1983 el FAPEM siguió funcionando como mecanismo de transferencia de recursos, pero sujeto a techos o límites que aseguraran su consistencia con la disponibilidad agregada de recursos. El proceso comprende decisiones en cuatro niveles diferentes.

El primero ocurre en la elaboración y discusión del presupuesto fiscal del país,

oportunidad en que se decide el monto de recursos que anualmente dispondrá tanto el sector salud como el subsistema de atención primaria. Las variables claves son la disponibilidad agregada de recursos fiscales y las prioridades de la política pública.

El segundo es la asignación regional de los recursos de la atención primaria, estableciéndose los techos o máximos que pueden gastarse por región. Al comienzo dichos límites fueron determinados en base a la población infantil menor de 6 años de cada región, como indicador del volumen de necesidades de atención primaria. Posteriormente, tal determinación ha incorporado criterios más discrecionales basados tanto en la percepción de necesidades como en elementos de negociación política entre el Ministerio y los intendentes regionales.

El tercero es la asignación de los techos regionales entre las comunas. En este caso el gobierno regional decide los niveles máximos que puede gastar cada comuna. El procedimiento es discrecional y está basado en el conocimiento que las instancias regionales tienen de las necesidades locales.

El último corresponde a la asignación de recursos entre los diferentes consultorios de cada comuna. Aquí, el alcalde decide los techos mediante un procedimiento similar al utilizado en el nivel anterior. En ocasiones hay sólo un consultorio comunal y la decisión del techo comunal coincide con el máximo disponible para el consultorio.

El sistema techos/FAPEM fue eficiente para contener los costos, ajustando los recursos de la salud primaria a las disponibilidades financieras macroeconómicas. Según las cifras presentadas en el cuadro IX.6, los recursos traspasados a la atención primaria mediante este sistema disminuyeron en un significativo 33% en el período 1982-1986.¹⁰³

El sistema de techos funcionó durante una primera etapa como límites máximos a gastar vía facturación de atenciones pres-

103 Este período es comparable puesto que el número de consultorios descentralizados se mantuvo relativamente constante en estos años.

tadas. Los eventuales recursos excedentarios entre los techos y lo efectivamente gastado eran reasignados entre los consultorios de acuerdo a un criterio que variaba según lo acordado en cada caso por el intendente, el director del servicio de salud respectivo y el representante ministerial en la región.

Cuadro IX.6
CHILE: TRANSFERENCIA DE RECURSOS
VÍA FAPEM: 1982-1986

Año	Índice
1982	100.0
1983	85.0
1984	84.4
1985	74.9
1986	67.4

Fuente: Banco Mundial, sobre la base de FONASA, 1990.

Durante los últimos años de operación del FAPEM los techos se convirtieron en los recursos que cada nivel territorial dispone para gastar, independientemente de las atenciones prestadas. Así, el sistema techos/FAPEM ha transitado desde un esquema de asignación de recursos basado en las prestaciones otorgadas a un sistema de transferencias determinadas en forma mas bien discrecional.

Otro componente del financiamiento de la atención primaria son los aportes que los municipios otorgan a los establecimientos a su cargo. Este aporte complementa los recursos centrales y es interpretado como un "déficit" por las municipalidades, puesto que se originaría en la insuficiencia de fondos centrales para financiar los gastos de operación de los consultorios.

La importancia relativa de esta fuente de financiamiento ha ido en aumento. Así,

para 1993 representaría sobre el 30% de los ingresos de los centros de atención primaria (véase el cuadro IX.7).

El gobierno de Aylwin complementó los recursos financieros asignados a través del sistema techos-FAPEM con fondos de uso específico canalizados a través del "Programa de Reforzamiento de la Atención Primaria", programa básicamente centralizado que persigue incrementar determinados insumos. Al respecto, destacan la creación de servicios de atención primaria de urgencia (SAPUs), el apoyo a la compra de medicamentos, la contratación de personal para horario vespertino, etc. A partir de 1993 una fracción de estos recursos fue entregada a los servicios de salud para que estos los distribuyeran entre los consultorios.

Finalmente, las insuficiencias del sistema de financiamiento techos/FAPEM han motivado la búsqueda de alternativas que satisfagan más plenamente las metas de eficiencia, equidad y contención de costos. Hacia mediados de 1994 estaba pronto a entrar en vigencia un sistema de financiamiento basado en el número de personas inscrito en el consultorio que reemplazaría al anterior.

El nuevo sistema propuesto consiste en un financiamiento prospectivo que cada consultorio recibiría según la población adscrita a él. Para tal efecto se requiere una inscripción previa, de manera que todos los adscritos al sistema público de salud se vinculen a un establecimiento.

Cada consultorio recibirá una subvención anual por persona inscrita, que varía según la dimensión urbano/rural y el nivel de pobreza de la comuna. Los establecimientos rurales recibirían una subvención mayor dado que los costos de producción de servicios de salud son objetivamente más altos en estas zonas. En cambio, otorgar una subvención diferenciada (mayor) a los consultorios que atienden a la población más pobre tiene un fundamento de equidad (redistribución) además de uno de costos propiamente tal, basado en condiciones de trabajo más difíciles.

Cuadro IX.7
CHILE: INGRESOS DE LA SALUD MUNICIPALIZADA: 1988-1993
 (En millones de pesos de 1993)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Transferencias centrales (1)	19.4	20.6	20.4	24.6	27.4	27.9
Aporte municipales	2.9	4.2	6.7	7.9	10.1	12.7
Total	22.3	24.8	27.1	32.5	37.5	40.6
Memo:						
Aporte municipal/total (%)	13.0	16.9	24.7	24.3	26.9	31.2

Fuente: Dirección de Presupuestos y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
 Notas: (1): incluye FAPEM y Programa de Reforzamiento.

Capítulo X

EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD

1. Introducción

El objetivo de este capítulo es evaluar el proceso de descentralización de la salud a partir de la organización económico-financiera del sistema. En particular, interesa conocer si las ventajas teóricas del mismo han tenido una contrapartida empírica, identificando los factores que favorecen y dificultan su práctica. Cabe recordar que la descentralización conduce a un sistema más eficiente puesto que posibilita la atención diferenciada de las preferencias y necesidades; promueve un mayor control al aproximar a oferentes y demandantes; incrementa la responsabilidad fiscal de las comunidades mediante el cobro de tarifas o impuestos locales; y fomenta la competencia entre los gobiernos locales. Por otra parte, la descentralización de la atención primaria de salud debe preservar la equidad en las prestaciones.

En general, el sistema de financiamiento es determinante en la consecución de los objetivos de eficiencia y equidad. La eficiencia comprende una dimensión productiva, minimizar el costo de producir una unidad de salud, y otra "asignativa", en proveer un servicio de calidad acorde con las necesidades y preferencias de la población beneficiaria. La equidad consiste en asegurar un mínimo adecuado de atención de salud al conjunto a toda la población. Además, el esquema de financiamiento debe garantizar la contención

de costos del sistema. Este es un requisito importante en este sector debido tanto a la naturaleza de la demanda en salud, que puede ser indeterminada en ausencia de mecanismos de racionamiento, como a las condiciones de la oferta, que puede basarse en tecnologías excesivamente caras. Además, el oferente de salud (médico) puede inducir o crear demanda en un contexto de importantes asimetrías de información.

Por otra parte, el sistema de financiamiento condiciona la extensión del proceso descentralizador. En particular, el aporte financiero local es condicionado por el tipo y nivel de la transferencia central, los incentivos para la participación local y los recursos disponibles en el municipio.

Toda evaluación de la descentralización de la atención primaria debe iniciarse con el juicio negativo que los diferentes actores sociales tienen sobre el estado del sistema público de salud. En efecto, las encuestas de opinión pública coinciden en situar a la salud como uno de los principales problemas que el país debe resolver.

Así también, el diagnóstico realizado en 1990 por el gobierno de transición democrática planteaba que el sistema de atención primaria estaba desfinanciado; desvinculado de los otros niveles de atención; con escasa incorporación de la comunidad; que priorizaba las actividades curativas respecto de las labores de fomento y prevención; con serias faltas de

equidad puesto que los problemas del sector son más agudos en las comunas más pobres; y que las condiciones de trabajo imperantes habían provocado desmotivación y afectado la salud mental del personal.¹⁰⁴

¿Significa lo anterior que el proceso de descentralización ha fracasado y debe ser reemplazado?. Al respecto es fundamental aislar los efectos emanados de la descentralización de aquellos asociados a otras variables. Así también, es necesario conocer si las deficiencias del proceso son intrínsecas o si se deben a fallas en su implementación.

En particular, la evaluación debe intentar abstraer los efectos de dos factores que influyeron fuertemente sobre el desarrollo del sistema de atención primaria durante los años ochenta, a saber, la reducción del financiamiento público y las restricciones impuestas por el régimen político autoritario a la participación local. Por otra parte, es posible que ciertas bondades de la experiencia se deban a la estrategia asumida hacia fines de los años setenta, que privilegió la atención primaria en el entorno del movimiento internacional conducente a tal opción (Conferencia de Alma Ata de 1979). Como es sabido, la atención primaria, -y en particular, los programas como la atención materno-infantil- son reconocidos por su gran efectividad comparados con otras intervenciones en salud.¹⁰⁵

2. Eficiencia de la atención primaria descentralizada

a) *La capacidad de control de la población beneficiaria*

Se espera que uno de los beneficios de la descentralización sea otorgar mayor peso a los beneficiarios de los servicios

públicos e incrementar así la calidad de los servicios provistos por los oferentes (rendición de cuentas). Los demandantes pueden ejercer un rol activo a través de la elección del oferente (*exit*) o por mecanismos políticos (*voice*), según las características del bien o servicio.

La descentralización de la salud primaria en Chile no ha favorecido ninguna de esas opciones. Así, los beneficiarios del sistema no han dispuesto de mecanismos para presionar a los oferentes, y ello ha influido en que la calidad y oportunidad de la atención sean muchas veces inadecuadas.

El factor decisivo para restringir el mecanismo de elección y competencia ha sido el esquema de financiamiento techos/FAPEM, ya que este entrega recursos a los consultorios sin considerar la calidad del servicio prestado o la atracción o rechazo que produzca en los beneficiarios. En otras palabras, el sistema es insensible a la elección de los demandantes. Por eso, las posibilidades de elección entre establecimientos no brindan los beneficios tradicionales de la competencia.¹⁰⁶

Por otra parte, la opción de "participar" enfrentó limitaciones provenientes del régimen político en que evolucionó la descentralización. En efecto, el régimen militar que gobernó hasta principios de 1990 restringió fuertemente la participación comunal. Los alcaldes eran nombrados por la autoridad central y respondían a las directrices gubernamentales antes que a los intereses comunales. Este escenario limitó el derecho de participar que podrían haber ejercido los beneficiarios de los servicios sociales municipalizados a través de los canales de la democracia local.

Las primeras elecciones de alcaldes bajo un régimen descentralizado tuvieron lugar en 1992. Ha transcurrido muy poco

104 Ministerio de Salud (1990), Departamento de Atención Primaria: "Documento de Grupo de Trabajo sobre Principales Problemas del Subsistema de Salud Primaria Municipal".

105 Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C., 1993.

106 En este sentido, el FAPEM en su versión original servía a los fines de la descentralización, puesto que depositaba en los consultorios y en la demanda la decisión de cuanto y qué producir. Ello, sin embargo, no se compadecía con el objetivo de contención de costos.

tiempo desde entonces para evaluar la gestión de los nuevos alcaldes. En cualquier caso, se prevé un período de aprendizaje de las prácticas de la democracia local por la comunidad y los representantes electos. Teóricamente, el nuevo régimen político debiera tener un impacto positivo sobre la descentralización; sin embargo, todavía resta saber su magnitud.

Las insuficiencias de los esquemas de "rendición de cuentas" han incidido en ineficiencia del sistema. Para tal efecto, considérese que el gasto público en salud subió entre 1990 y 1993 en un 53.8% en términos reales y que el componente de atención primaria recibió un incremento de 50.3% (véase el cuadro X.7). Sin embargo, las encuestas de opinión señalan que la población no percibió mejorías en la atención (véase el cuadro X.1). Así, en la encuesta CEP-Adimark de Octubre de 1993 se identificaba a la salud como el segundo problema nacional después de la delincuencia. Un 49.2% de la población encuestada evaluaba mal la gestión del gobierno de Aylwin en materia de salud; en cambio, la labor general del gobierno era rechazada solo por un 20% de la población. Peor aún, el gobierno de Pinochet obtenía en 1988 una tasa de aprobación de la política de atención de salud significativamente superior a la obtenida por el gobierno de Aylwin al término de su mandato (33% versus 19%).¹⁰⁷

El sistema propuesto de financiamiento per cápita intenta subsanar la ineficiencia del esquema techos/FAPEM. En el nuevo esquema los recursos que recibiría cada consultorio dependerían de la población inscrita, y si ésta se cambiara a otro consultorio también se trasladarían los recursos respectivos. En este caso, el sistema de financiamiento responde a las preferencias de los demandantes y promueve la mayor responsabilidad de los oferentes; el mecanismo de entrega de los recursos se asemeja al que se aplica en educación. Obviamente, se contempla el acceso irrestricto a cualquier consultorio en caso necesario, de manera que cuando ello ocurre el consultorio de adscripción de la persona abona el pago de la prestación al consultorio que la otorgó.

La búsqueda de mayor eficiencia se reforzaría con instrumentos basados en la oferta denominados "compromisos de gestión". Estos consisten en un convenio suscrito entre el Ministerio de Salud y la administración comunal de los establecimientos de salud, en virtud del cual se acuerdan metas o resultados que deben alcanzarse en un plazo determinado. Las metas pueden ser de tres tipos: insumos o procesos (número de atenciones, razones financieras, etc); resultados (disminución de la tasa de mortalidad infantil, mejoría de los indicadores nutricionales, etc), y calidad de la atención.

Cuadro X.1
CHILE: INEFICIENCIA DEL SECTOR SALUD PÚBLICO

Incremento real del gasto público en salud 1990-93	53.8%
Porcentaje de la población que evalúa mal la política de salud del gobierno de Aylwin (octubre 1993)	49.2%
Porcentaje de la población que aprueba esta política (octubre 1993)	19.0%
Porcentaje de la población que aprobaba la política de atención de salud antes del incremento del gasto público (junio 1988)	33.0%

Fuente: Dirección de Presupuestos y Encuestas de opinión pública CEP-Adimark.

¹⁰⁷ En encuestas comparables de la misma fuente.

La principal dificultad que enfrenta la implementación de estos compromisos de gestión radica en la considerable información necesaria para su adecuado funcionamiento, sobre todo en materia de indicadores de resultados. Así, por ejemplo, ¿qué se entiende por descenso apropiado de la tasa de mortalidad infantil?; ¿cómo es afectada esta meta por el nivel inicial de mortalidad y por las condiciones específicas que enfrenta cada comuna?; ¿cómo asegurar que las metas propuestas sean equivalentes entre comunas muy distintas?; ¿qué funcionarios poseen a nivel central estos conocimientos?

Algunos han propuesto extender el financiamiento per cápita a (nuevos) consultorios administrados por agentes privados, los cuales competirían directamente con los municipales. Más allá de las reticencias ideológicas que puede despertar esta opción, existen grandes asimetrías de información entre demandantes y oferentes que la propuesta debe considerar. El problema básico es como conciliar el objetivo de lucro —que se beneficia de la disminución de costos— con la preservación de estándares mínimos de calidad (James, 1992). ¿Tienen los beneficiarios de bajos ingresos la capacidad para discernir adecuadamente qué es un buen servicio de salud? ¿Cómo puede potenciarse la capacidad de elección informada de estas personas? ¿Qué mecanismos existen para asegurar el adecuado funcionamiento de un sistema con consultorios privados además de la elección individual?

Una alternativa sería generalizar el uso de los "compromisos de gestión" a la atención privada subvencionada por el Estado. Esta etapa, sin embargo, requiere un período de afiatamiento de este instrumento y de las capacidades técnicas requeridas en la esfera (más controlable) del sector público.

b) *Aporte central versus local*

La eficiencia del sistema de atención primaria depende tanto del nivel de financiamiento como de la responsabilidad que la administración municipal tenga sobre

los recursos disponibles. Al respecto, ha habido una indefinición sobre la composición del aporte central versus el local, lo cual ha menoscabado la eficiencia mencionada.

El nivel de financiamiento de la atención primaria está asociado a la naturaleza, cantidad y calidad de las atenciones que debe ofrecer el sistema. Al respecto, existe una normativa técnica ministerial que establece los programas que deben ofrecerse, el tipo y nivel de insumos necesarios para "producirlo" y la frecuencia de prestación por número de usuarios. Esta última puede ser de naturaleza determinística (controles) o probabilística (consultas). En suma, dichas normas entregan el marco general que define el producto y la función de producción en este caso.

La definición del qué y cómo producir en atención primaria debe considerar tanto las necesidades de la población como la disponibilidad de recursos del sistema. Sin embargo, la dimensión económica no siempre ha estado presente en la determinación ministerial de las actividades de los consultorios ya que en ocasiones se ha presionado por ejecutar actividades sin el correspondiente respaldo financiero.

Así, los municipios han considerado deficitarios los aportes propios, ya que estos cubrirían la brecha de financiamiento emanada de transferencias centrales insuficientes. Ello se reconoció en parte en el diagnóstico que realizó el gobierno de transición democrática en 1990 y que sirvió de base para aumentar los recursos al sector. Así, el aporte central a la atención primaria creció en un 37% en términos reales en el período 1990-1993 (véase el cuadro X.7), aunque los recursos municipales crecieron a una tasa superior.

Sin embargo, el problema es determinar el punto de equilibrio del aporte central. A título ilustrativo, considérese que el incremento de recursos centrales durante el período 1990-1993 se acompañó de un aumento muy superior (91%) del aporte municipal. ¿Significa ello que los déficit municipales están creciendo; o se trata de un complemento financiero efec-

tuado por los gobiernos locales que otorgan una mayor importancia a la salud primaria?. ¿Cuál es, en definitiva, el nivel óptimo de financiamiento que el gobierno central debe asegurar a la atención primaria municipalizada?.

Winkler (1994) estudió econométricamente la relación entre el nivel del aporte municipal por beneficiario del sistema de salud público y un conjunto de variables asociadas con los costos, ingresos y preferencias de las localidades. El estudio se basó en una muestra de 61 municipios con información sobre el número de beneficiarios del sector público de salud.

Los resultados del cuadro X.2 señalan que las tres variables relevantes en la determinación de los aportes municipales son la capacidad fiscal del municipio, el ingreso per cápita comunal y el aporte central por beneficiario. Mientras las dos primeras están relacionadas con la capacidad de pago y las preferencias comunales, el signo positivo de la tercera "aporte central" sugiere que el FAPEM opera en la práctica como una transferencia parcial, que debe complementarse a nivel comunal.

Cuadro X.2
CHILE: DETERMINANTES DEL APORTE MUNICIPAL A LA SALUD

Variable	Elasticidad (1)
Ingreso per cápita	0.68 (0.29)*
Densidad poblacional	0.05 (0.04)
Salarios (zona)	0.07 (0.21)
Capacidad fiscal	0.68 (0.20)*
Fapem per cápita	0.91 (0.15)*
Corporación	0.08 (0.21)

Fuente: D. Winkler, "The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 235, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994.

Nota: (1) Entre paréntesis desviación estándar. El asterisco indica significancia estadística.

En suma, el sistema de financiamiento de la salud primaria no ha explicitado claramente qué papel corresponde a los aportes central y municipal. Esta ambigüedad ha motivado la interpretación de "déficit" por parte de los municipios a la espera de recibir compensaciones del nivel central. Esta situación puede facilitar la ineficiencia del sistema en la medida que la responsabilidad financiera de la gestión municipal aparece difusa y no están claros los incentivos para la administración eficiente de recursos.

c) Fórmulas versus discrecionalidad

¿Deben basarse las transferencias centrales que financian la atención primaria en una fórmula o deben ser discrecionales?. Al respecto, la experiencia chilena de descentralización ha experimentado con diversas variantes que han transitado entre la fórmula y la discrecionalidad.

Así, el FAPEM en su versión original de pagos retrospectivos se basaba en una fórmula de transferencia de recursos transparente y objetiva, lo cual restaba arbitrariedad o discrecionalidad al proceso de asignarlos. Sin embargo, la estructura arancelaria del FAPEM no se basó en un estudio riguroso de costos. De hecho, no existen antecedentes escritos sobre los criterios específicos que se utilizan en la elaboración de los aranceles. Por consiguiente, se habría tendido a ofrecer en exceso aquellas prestaciones cuyo arancel sobrepasaba el costo de producción y a relegar a segundo plano aquellas que no lo hacían. El resultado final era contrario a la eficiencia productiva y "asignativa" de la atención primaria, puesto que los "precios" que guiaban la asignación de recursos en el sistema descentralizado estaban "distorsionados".¹⁰⁸

Por otra parte, el sistema de financiamiento techos/FAPEM utilizó crecientemente criterios discrecionales para asignar recursos, que al final eran objeto de negociación entre los distintos niveles de gobierno: central, regional y local. En cada

¹⁰⁸ Esta es una apreciación general de personeros del sector. No hay un estudio que llegue a esta conclusión.

nivel de decisión se incorporaban criterios históricos, de negociación política y de percepción de las actuales necesidades, que tornaban ineficiente la asignación. El problema básico era la disociación entre el financiamiento y el desempeño de los consultorios. Por lo demás, este sistema tampoco ha tenido un resultado satisfactorio desde la perspectiva de equidad (véase la sección V.3).

Posteriormente, en el Programa de Reforzamiento introducido en 1991, el Ministerio de Salud decidió en forma discrecional tanto el tipo de insumos que debían reforzarse como la comuna beneficiaria de los nuevos recursos. Este mecanismo puede justificarse como una intervención de emergencia para enfrentar las necesidades más apremiantes de un sistema que presentaba severas insuficiencias de financiamiento de acuerdo al diagnóstico inicial efectuado en 1990. La decisión de recurrir a un mecanismo discrecional y centralizado reflejaría las insuficiencias del sistema techos/FAPEM para asignar recursos de acuerdo a los objetivos ministeriales.

Finalmente, la propuesta del esquema per cápita prevé la asignación de recursos basada en una fórmula, que ha generado una extensa polémica entre la autoridad central y los representantes locales. Ella se origina en la escasa discrecionalidad que tendrían estos últimos en un sistema que determina mediante una fórmula el volumen de recursos que recibiría cada comuna, situación que contrasta abiertamente con el sistema techos/FAPEM, que permite un espacio amplio de negociación y discrecionalidad en la asignación.

Nótese que la discusión se refiere al volumen de recursos con que contaría cada comuna pero no a su utilización. El sistema per cápita determina el nivel de recursos a través de una fórmula (población por subvención comunal) pero garantiza la autonomía de cada administrador (municipio o corporación) para gestionarlos (conforme a las normas técnicas de los servicios de salud). El sistema de la fórmula favorece la transparencia y objetividad del mismo frente a otro basado

en la negociación y discrecionalidad. La principal desventaja de aquel es su rigidez y la posibilidad de que no represente adecuadamente los costos de la atención primaria en las distintas comunas.

Así, tras diversas experiencias, en el proceso de descentralización de la atención primaria se ha optado por un criterio de asignar recursos en base a una fórmula.

d) *Desvinculación entre los niveles de atención de salud*

El sistema público de salud se desarrolló en Chile a partir de los años veinte con la creación de la previsión social y del ministerio del ramo. Entre 1920 y 1970 su trayectoria estuvo marcada por una tendencia a la centralización, que propiciaba la atención integral, la concentración de esfuerzos y el mando técnico unificado. Estos factores tendencias se consideraban necesarias para el fortalecimiento y la eficacia del sistema y fueron impulsados activamente por el gremio médico y los principales salubristas del país. La creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) en los años cincuenta, que integró a alrededor de 90% de los recursos médicos del país, constituyó la culminación de este proceso, y conllevó efectivamente un rápido mejoramiento de las condiciones de salud de la población.

La descentralización de los años ochenta rompió la tendencia histórica del sector. El Servicio Nacional de Salud se desmembró en 27 entidades de administración autónoma a cargo de los niveles secundario y terciario de atención. A su vez, la mayoría de los consultorios de atención primaria se transfirieron a los respectivos municipios. Con esto se quebró, por tanto, la integralidad tradicional de la atención, lo cual generó una amplia resistencia en el gremio médico.

En la práctica, el problema se suscita en la conexión entre los distintos niveles de atención. Los consultorios y los servicios carecen de un mecanismo ágil y efectivo de coordinación y referencia mutua, lo que entorpece la atención y disminuye la eficacia del sistema en su conjunto. Además, los consultorios pueden verse incentivados a

derivar pacientes a los niveles superiores para reducir la propia carga de trabajo, comportamiento que puede obedecer a deficiencias de gestión o financiamiento.

Hay quienes postulan que los servicios de salud podrían administrar directamente los consultorios. El problema es que los servicios poseen autonomía administrativa respecto del Ministerio, pero no están sujetos a una descentralización territorial. En última instancia, el administrador del servicio es nombrado por el Ministerio. Por lo demás, el radio de acción de los servicios es más amplio que el de la comuna, de manera que la descentralización territorial para los servicios podría operar a nivel de provincias o regiones. Este, a su vez, es un espacio geográfico demasiado amplio como unidad de descentralización para la atención primaria, que requiere un mayor grado de especificidad.

Cuadro X.3
CHILE: PERSONAL EN LA ATENCIÓN
PRIMARIA MUNICIPAL, 1993

Médicos, dentistas, químicos	2.578
Otros profesionales	3.001
Técnicos	5.917
Administrativos	2.410
Auxiliares	2.695
Total	16.601

Fuente: Ministerio de Salud y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Por último, resulta ilustrativo que en el único caso donde los consultorios permanecieron bajo la administración de los servicios de salud (Servicio Metropolitano Central) se han suscitado problemas de gestión ineficiente, mala atención y quiebre de la atención integral, tal como ha ocurrido en la atención primaria descentralizada. Este antecedente sugiere que las dificultades de la gestión municipal no serían de fácil solución si la administración de los consultorios se transfiriese a los servicios de salud.

Un tema conexo asociado es el grado de responsabilidad que el municipio tiene

en la operación de los consultorios frente al papel que juegan los servicios. Recuérdese que estos últimos determinan en gran medida el qué y cómo producir en los consultorios. Por otra parte, el municipio administra los establecimientos basado en las directrices entregadas por los servicios. La relación entre ambas entidades tiende a ser determinada caso a caso, dependiendo de las preferencias y competencias del alcalde y del director del servicio.

El municipio puede enfrentar una situación incómoda si el servicio respectivo le exige cumplir metas sin haber recibido un financiamiento adecuado del gobierno central. Se reitera que los requerimientos técnicos de los servicios no siempre consideran la disponibilidad de medios económicos. Por otra parte, un servicio puede excederse en su función reguladora, inhibiendo la autonomía local y el alcance de la descentralización. De hecho, ha habido municipios que han amenazado con devolver los consultorios al Ministerio debido a la carencia de recursos y la presión que enfrentan de parte de los demandantes y/o de los servicios.

En cualquier caso, hay instrumentos para "objetivizar" la relación entre el Ministerio y los consultorios. De hecho, el sistema propuesto de financiamiento per cápita contempla variables objetivas para medir el desempeño del consultorio mediante los compromisos de gestión.

e) *El problema laboral*

Un problema importante en la atención primaria es la insatisfacción laboral. De hecho, el personal que trabaja en estos establecimientos ha sido uno de los principales críticos del proceso de descentralización, planteando: "...un rechazo categórico a la municipalización de la salud, dada la pésima experiencia que ésta ha significado para la población y los trabajadores del sector. Prácticamente, se destruye el trabajo en equipo y se atenta contra la calidad y la humanización de la atención de salud".¹⁰⁹

¹⁰⁹ Declaración de la Coordinadora Nacional de federaciones, sindicatos y asociaciones gremiales de atención primaria municipalizada (1992), citada en Heyermann (1994).

La insatisfacción laboral deteriora por cierto la eficiencia y calidad de la atención. Así, por ejemplo, el ambiente laboral en los consultorios es inadecuado, siendo frecuente la indisciplina y el ausentismo.

El problema se debe en gran parte a factores ajenos al proceso de descentralización propiamente tal, aunque también los hay directamente vinculados al proceso.

Así, la desvinculación entre el nivel primario y los niveles superiores de atención ha sido identificada por los médicos como una causa importante de deterioro de sus perspectivas de trabajo y desarrollo profesional. En efecto, antes de la descentralización el médico tenía un tránsito natural desde la atención primaria hacia niveles más complejos de atención, pues a medida que ganaba en experiencia asumía mayores responsabilidades en la labor hospitalaria.

La descentralización produjo un quiebre entre el personal de los consultorios y el de los hospitales. Ello provocó una pérdida del sentido de "pertenencia" del médico en la atención primaria. Su superior es ahora el alcalde y no un médico de mayor experiencia y conocimiento. El hospital cesa de constituir su destino natural y su vínculo profesional. Por ende, esta desvinculación afecta directamente a los médicos, lo cual alimenta su oposición al esquema de descentralización.

Por otra parte, el personal no médico tiene el serio problema del cambio de condición laboral producto del traspaso del consultorio a la administración municipal. Así, de funcionario público se transforma en trabajador sujeto a la normativa del sector privado (Código Laboral), pero excluido de la posibilidad de negociar colectivamente por pertenecer a una institución pública.

El cese de la condición de funcionario público implica la pérdida de beneficios como son la estabilidad laboral y certidumbre salarial materializadas a través de

la "carrera funcionaria". El trabajador de un consultorio municipalizado queda afecto a las normas (liberales) de despido que rigen para el sector privado. El salario que recibe es fijado por la municipalidad de acuerdo a las condiciones de oferta y demanda, sin garantías de aumento.¹¹⁰ En cambio, el personal que labora en los hospitales pertenece a la categoría de funcionario público y está afecto a una "carrera funcionaria". Por ello, no es extraño que los gremios de trabajadores de la atención primaria demanden el término del proceso de descentralización municipal y la absorción de los consultorios por los servicios de salud, lo que implicaría un retorno a condiciones de mayor estabilidad y seguridad laboral.¹¹¹

Un proceso de descentralización debe ir inexorablemente acompañado de mayor flexibilidad laboral, de manera que las unidades productoras de servicios tengan la posibilidad de adecuar el tamaño de su planta a las condiciones de demanda y financiamiento existentes. La flexibilidad es sinónimo de inestabilidad para el trabajador que pertenecía a un régimen protegido de funcionario público. Sin embargo, la estabilidad laboral no es el único objetivo del trabajador. También importan el nivel de salarios y los beneficios no pecuniarios como trato, reconocimiento y capacitación.

La estabilidad laboral del funcionario público ha sido una compensación tradicional por los bajos salarios pagados por el gobierno a sus empleados. Por tanto, es posible compensar la pérdida de dicha estabilidad con otros beneficios, como mayores salarios, de manera de conciliar el proceso de descentralización con un clima laboral que permita brindar una atención primaria de calidad.

Actualmente se encuentra en trámite legislativo un "Estatuto del Funcionario de la Salud Municipal" que combina elementos de estabilidad laboral y beneficios

110 Sin embargo, a partir de 1990 ha habido una mayor ingerencia del gremio de trabajadores en la determinación de los niveles salariales.

111 Por su parte, los municipios amenazan con devolver los consultorios si el gobierno central no asume la plena responsabilidad de financiar las mejoras laborales.

pecuniarios a fin de mejorar el ambiente de trabajo del sector.

El citado estatuto establece una fórmula flexible donde cada municipalidad decide su estructura salarial sujeta a ciertos montos mínimos nacionales, que serían similares a los vigentes en los servicios de salud, de manera de homologar las condiciones de trabajo iniciales. El Estatuto establece asignaciones basadas en la responsabilidad del cargo, la zona de trabajo y el desempeño en áreas difíciles, e introduce, además, una carrera funcionaria al vincular el salario a variables de mérito, capacitación y antigüedad.

Todas las asignaciones previstas en el Estatuto tienen rangos mínimos y máximos. Así, la municipalidad mantiene cierta flexibilidad para decidir la estructura definitiva de remuneraciones de acuerdo a sus condiciones y necesidades específicas. Para ello el municipio recibiría recursos centrales que operarían como restricción presupuestaria para los distintos usos y asignaciones.

El Estatuto representa un compromiso entre la flexibilidad laboral que requiere la gestión eficiente de los consultorios y la restricción de recursos fiscales que acotan los beneficios monetarios susceptibles de entregar. Compensa a los trabajadores por la imposibilidad de negociar colectivamente e intenta mantener la holgura necesaria para que los municipios conti-

núen teniendo autonomía en la administración de los consultorios.

3. Equidad y descentralización

La interpretación más satisfactoria del concepto de equidad en la provisión de servicios sociales descentralizados exige la provisión centralizada de mínimos nacionales, que pueden ser complementados por los gobiernos locales o los propios beneficiarios. En esta sección se examina la equidad del proceso de descentralización de la atención primaria en Chile.

Al respecto, el cuadro X.4 presenta una estimación del gasto público en consultas primarias según quintiles de ingreso de los hogares. La información sobre el acceso a consultas proviene de la autodeclaración de los entrevistados en la encuesta Casen de 1990, valoradas según los aranceles vigentes para los distintos tipos de prestaciones. La distribución del gasto en consultas debe compararse con la distribución de la población afiliada al sistema público, concentrada en los estratos de ingresos medios y bajos.

Así, la distribución del gasto público entre los beneficiarios del sistema de atención primaria seguiría un patrón igualitario puesto que el gasto per cápita sería relativamente parejo para los distintos usuarios.¹¹²

Cuadro X.4
CHILE: GASTO PÚBLICO EN CONSULTAS MÉDICAS SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO DE LOS HOGARES
(En porcentaje)

	I	II	III	IV	V	Total
Gasto en consultas	30.8	26.4	21.2	15.6	6.0	100.0
Afiliados al Sistema Público de Salud	28.1	26.1	21.3	15.6	8.8	100.0

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1993), en base a Casen (1990).

112 La curva de Lorenz entre el gasto en atención primaria y la población beneficiaria del sistema público de salud es casi coincidente con la línea igualitaria de 45 grados.

En cuanto al acceso a los centros de atención, la misma encuesta Casen informa sobre el tiempo necesario para llegar al establecimiento más cercano. La demora, en promedio, asciende a 23.7 minutos en verano y 26.9 minutos en invierno, con diferencias entre el quintil superior e inferior de ingresos de 13 y 16 minutos, respectivamente, lo que sugiere que el acceso a la atención también es relativamente expedito y parejo a nivel nacional. La diferencia entre los quintiles de ingresos se explica fundamentalmente por la asociación pobreza/ruralidad.

En cambio, la distribución comunal de los recursos públicos destinados a la atención primaria municipalizada entrega un resultado regresivo. Así, durante el período 1990-1992 las comunas más ricas habrían dispuesto de mayores recursos por beneficiario que las comunas más pobres (véase el cuadro X.5).

La información comunal procede de Larrañaga (1994c), quien se basó en datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y del Ministerio de Salud para calcular la disponibilidad de recursos per cápita destinados a la atención primaria municipalizada. La estimación de la población beneficiaria del sistema público de salud a nivel comunal, fue proporcionada por el FONASA (Ministerio de Salud). Se trata de una estimación más aleatoria que la correspondiente a la educación, puesto que se trata de población potencialmente beneficiaria.

Los cuadros X.5 y X.6 presentan el gasto en salud por deciles comunales ordenados según el ingreso municipal y el porcentaje de pobres, respectivamente. El financiamiento público de la atención primaria aparece más regresivo que el de la educación. Así, si se considera el ingreso municipal, el decil décimo obtiene más del doble de recursos por beneficiario que los deciles restantes (véase el cuadro X.5). Y cuando se utiliza el criterio de pobreza del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), los deciles nueve y diez obtienen entre el 50% y 100% de recursos adicionales que el resto (véase el cuadro X.6).

La desigual distribución del aporte público a los consultorios es consecuencia de un sesgo regresivo tanto del aporte central como local. Este último puede explicarse fácilmente dada la mayor disponibilidad de recursos de las comunas más ricas. Lo que sorprende es el sesgo regresivo de la transferencia FAPEM. ¿Cómo explicar que el gobierno central transfiera recursos al 20% de municipios más ricos –según el indicador FOSIS– que superen en más de 40% la contribución promedio al resto de las comunas?

Habría dos razones. Primera, la índole de la transferencia FAPEM decidida por negociación entre el nivel central y regional/local favorecería a las instancias con mayor influencia política o poder de presión, que no serían aquellas con mayores carencias. Segunda, el traspaso de la población desde el sistema de salud público al privado habría reducido más la población beneficiaria de la atención primaria en los municipios más ricos. En la medida que los criterios de asignación estén, al menos parcialmente, basados en estimaciones ya obsoletas de la población beneficiaria, se produciría el efecto descrito.

¿Cómo conciliar los resultados igualitarios de la distribución personal (véase el cuadro X.4) con el patrón regresivo a nivel comunal (cuadro X.5) del gasto de recursos públicos en la atención primaria?

La divergencia de resultados sería consistente con la diferente calidad de atención que reciben personas de distintos niveles de ingreso en los establecimientos municipalizados de salud primaria. Así, la mayor disponibilidad de recursos per cápita de las comunas más ricas se traduciría en un servicio de salud de mejor calidad mientras que las comunas más pobres se verían obligadas a ajustar la calidad de la atención al presupuesto disponible. Las diferencias de calidad no se reflejan en la distribución del gasto per cápita que surge de la encuesta Casen (cuadro X.4), cuya metodología está basada en el número de atenciones prestadas por quintiles de ingreso familiar, valoradas a través del financiamiento central de las diversas prestaciones.

Cuadro X.5
**CHILE: APORTE POR BENEFICIARIO A LA SALUD MUNICIPAL
 SEGÚN DECILES DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES**
 (Comunas de más de 10.000 hab.)

Decil	Aport FAPEM	Aporte comunal	Aporte total	Índice aporte total
1	2.83	0.44	3.27	100.0
2	3.76	0.66	4.42	135.2
3	2.80	0.83	3.63	111.0
4	2.23	0.59	2.82	86.2
5	2.41	0.74	3.15	96.3
6	2.17	0.50	2.67	81.7
7	2.68	0.72	3.39	103.7
8	2.89	1.00	3.89	118.9
9	2.69	0.64	3.33	101.8
10	3.61	4.02	7.63	233.3

Fuente: O. Larrañaga, "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, 1994.

Notas: Todos los datos corresponden a promedios simples de las respectivas comunas.

Cuadro X.6
**CHILE: APORTE POR BENEFICIARIO A LA SALUD MUNICIPAL
 SEGÚN DECILES DE POBREZA COMUNAL**
 (Comunas de más de 10.000 hab.)

Decil	Aporte FAPEM	Aporte comunal	Aporte total	Índice aporte total
1	2.97	0.53	3.50	100.0
2	2.59	0.66	3.24	92.6
3	2.78	0.76	3.53	100.8
4	2.19	0.84	3.03	86.6
5	2.55	0.56	3.12	89.1
6	2.55	0.56	3.12	89.1
7	2.11	0.87	2.99	85.4
8	2.50	0.82	3.32	94.9
9	3.94	0.97	4.90	140.0
10	3.23	3.75	6.98	199.4

Fuente: O. Larrañaga, "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES) Georgetown University, 1994.

Nota: Todos los datos corresponden a promedios simples de las respectivas comunas.

El sistema propuesto del financiamiento per cápita introduce cambios significativos en la incidencia distributiva del gasto en la atención primaria. Por una parte, incorpora explícitamente el número de beneficiarios actuales del sistema público de salud. Ello debiera compensar las distorsiones producidas por variaciones de la población beneficiaria y que explicarían la actual distribución regresiva del

FAPEM. Por otra parte, introduce explícitamente la variable pobreza como elemento diferenciador de la subvención por beneficiario que recibirá cada comuna. Por último, introduce una asignación por ruralidad, que debiera favorecer a las comunas más pobres.

En el estudio citado de Larrañaga (1994c) se simula la incidencia distributiva del sistema propuesto de financiamiento

per cápita. El cuadro X.7 presenta los resultados de tal estimación, comparándose con la asignación del FAPEM para 1993. Claramente, la asignación per cápita es progresiva ya que favorece a las comunas más pobres, al introducir una discriminación positiva. En parte, ello compensaría el mayor costo de producción asociado a ofrecer servicios de salud en comunas rurales y/o pobres.

Interesa observar que el cambio desde un sistema regresivo a uno progresivo está asociado al uso de una fórmula que recoge explícitamente el objetivo distributivo, en vez de un sistema de asignación discrecional que termina favoreciendo a las comunas de mayores recursos en la recepción de fondos del nivel central. Este es otro argumento para propiciar un sistema de asignación de recursos basado en factores objetivos (formular).

Cuadro X.7
CHILE: APORTE POR BENEFICIARIO A LA SALUD MUNICIPAL SEGÚN DECILES DE POBREZA COMUNAL: FAPEM VERSUS PER CÁPITA, 1993
(Comunas de más de 10.000 hab.)

Decil	Aporte FAPEM (2)	Índice FAPEM (2)	Aporte total (2)	Índice (2) aporte total
1	2.97	100.0	6.37	100.0
2	2.59	87.2	6.13	96.2
3	2.78	93.6	5.72	89.8
4	2.19	73.7	5.52	86.7
5	2.55	85.9	5.71	89.6
6	2.55	85.9	5.78	90.7
7	2.11	71.0	5.37	84.3
8	2.50	84.2	5.12	80.4
9	3.94	132.6	5.13	80.5
10	3.23	108.8	5.10	80.0

Fuente: O. Larrañaga, "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, 1994.

Nota: Todos los datos corresponden a promedios simples de las respectivas comunas.

Capítulo XI

EL CASO DE CHILE: RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hay dos fundamentos importantes detrás de los procesos de descentralización que transfieren funciones del nivel central a los gobiernos locales. En primer lugar, la descentralización promueve una mayor eficiencia económica, tanto en el ámbito productivo –minimización de costos para un producto dado– como en la esfera "asignativa" –proveer servicios acorde con las preferencias de los demandantes. En segundo término, la descentralización es consistente con la consolidación de la democracia puesto que acerca las personas a los niveles de decisión.

La mayor eficiencia económica emana de las siguientes posibilidades que ofrece el proceso de descentralización: atender diferenciadamente las necesidades y preferencias de las comunidades locales; acercar a demandantes y oferentes de los bienes y servicios provistos a localmente; promover la responsabilidad fiscal haciendo partícipe a la comunidad en el financiamiento de la labor pública; e introducir la competencia en los bienes y servicios provistos por los gobiernos locales.

Por otra parte, la descentralización presenta riesgos en materia de equidad. Las diferencias del nivel socioeconómico de las comunas pueden dar lugar a una distribución desigual de los bienes y servicios provistos por los gobiernos locales comparada con la distribución que puede

resultar de un esquema centralizado. Además, la propia labor de redistribución debe ser responsabilidad del gobierno central, para evitar así la estratificación territorial asociada a un esquema que entregue la responsabilidad de la política redistributiva al nivel local.

El origen de la descentralización de la educación y la salud en Chile se inscribe en las amplias reformas implantadas a los servicios sociales y la legislación laboral a inicios de los años ochenta, como corolario de las reformas macroeconómicas y de funcionamiento de los mercados introducidas a mediados de los años setenta. Tres son los principios ordenadores que las inspiran: elementos de mercado (competencia, elección); subsidiariedad estatal (focalización, privatización) y descentralización territorial.

La descentralización de la educación consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos preescolares, primarios y secundarios a los municipios. Así, estos se encargaron de la contratación y el despido de personal (incluido el director de la escuela), fijación de salarios, compra de insumos, etc. El gobierno central se reservó el diseño de la normativa general –currículum mínimo, condición de universalidad, etc.–, las tareas de supervisión administrativa y técnica, y la provisión de financiamiento básico.

El proceso entrañó la introducción de principios de mercado consistentes en la

incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado y la implementación de un mecanismo de subvención per cápita para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La subvención por estudiante debería cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas a la vez que promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes, lo que redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos.

En el área de la salud la descentralización consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos de atención primaria a los municipios. La atención primaria es la puerta de entrada al sistema de salud y presta servicios ambulatorios de fomento y prevención, y curativos menores.

Los establecimientos traspasados deben cumplir las normas, planes y programas que imparta el Ministerio de Salud. Asimismo, los establecimientos quedan sujetos a la supervisión, inspección técnica y administrativa y al control del Servicio de Salud, organismos regionales dependientes del Ministerio. Al igual que en el caso de la educación, el gobierno central se responsabiliza del financiamiento básico de la operación de los establecimientos traspasados.

El financiamiento de la atención primaria de salud municipalizada se efectúa a través del sistema de facturación por atenciones prestadas en establecimientos municipales (FAPEM) consistente en un pago para cada consultorio resultante de una negociación entre los diversos niveles de gobierno (central, regional y local). Tal sistema sustituyó la versión original que establecía un pago retrospectivo según atenciones prestadas, que no consideraba la contención de costos. A partir de 1994 se introduce un sistema de financiamiento per cápita prospectivo, según la población beneficiaria potencial de cada consultorio.

Tanto en el caso de la salud como de la educación el personal traspasado con los establecimientos, así como el nuevo personal por contratar, quedan sujetos a la

normativa laboral del sector privado. Los profesores y el personal de la salud primaria municipalizada pierden la condición de funcionario público y el régimen laboral de carrera funcionaria que establece sueldos basados en la experiencia laboral. Bajo la nueva normativa los sueldos se establecerían directamente entre el empleador (municipalidad) y el empleado de acuerdo a las condiciones de mercado imperantes.

La interrogante principal pregunta que debe responder una evaluación de los procesos de descentralización es: ¿Ha cumplido la descentralización su promesa de entregar servicios sociales más eficientes en el ámbito productivo y de asignación?

La respuesta es más bien negativa, pues la descentralización no se ha aún sido acompañada de ganancias palpables en materia de eficiencia, aún cuando la falta de información comparable impide una evaluación comprensiva que compare el antes y el después del proceso.

En el sector educacional los resultados obtenidos por las escuelas municipales en relación con las privadas subvencionadas entregan una base de comparación decisiva. En efecto, las primeras logran en promedio un rendimiento inferior en las pruebas SIMCE —que miden el cumplimiento de objetivos pedagógicos— que sus contrapartes privadas subvencionadas. La brecha del rendimiento escolar persiste incluso después de aplicar correcciones por las características socioeconómicas de los estudiantes. Más aún, las escuelas municipales consiguen resultados inferiores a pesar que tienen una menor razón alumno-profesor (23.0 versus 35.5 a nivel primario) y pagan un salario promedio más alto (39% más). Ocupar más insumos para generar un producto inferior es una muestra clara de ineficiencia del sector municipalizado.

La razón alumno/profesor ha caído sistemáticamente en el sector municipalizado, desde 26.2 en 1980 a 20.7 en 1993. Tales cifras reflejan, por una parte, la preferencia de los padres por las escuelas privadas subvencionadas (que han gana-

do alrededor de medio millón de alumnos en el período 1981-1993 en detrimento de las escuelas municipales), y por otra, una inadecuada política de personal de los municipios que han mantenido o aumentado las plantas docentes a pesar de la pérdida de alumnos y del financiamiento asociado al esquema de pago per cápita. Ello constituye otra muestra de ineficiencia en la gestión de la educación municipal.

En el área de la salud toda evaluación debe considerar el juicio negativo que los diferentes agentes tienen sobre el estado del sistema público de salud. Hay distintas razones para explicar tal situación, entre ellas, la fuerte reducción del financiamiento público durante los años ochenta. Sin embargo, existen también serios problemas de eficiencia como lo demuestra el hecho que la percepción pública del estado de la salud empeoró durante el período 1990-1993 a pesar que la disponibilidad de recursos se incrementó en términos reales en más de 50%.

En general, cabe sostener que la falta de eficiencia en los servicios de salud y educación descentralizados se origina en restricciones al funcionamiento del sistema de elección individual –de relevancia en el caso de la educación– y al sistema de elección pública local –de interés en ambos casos.

Los municipios administran las escuelas a través de departamentos o corporaciones que monopolizan las decisiones económicas financieras del sector. Así, la descentralización supone un manejo "centralizado" del conjunto de escuelas pertenecientes a la municipalidad, las que no tienen autonomía para decidir lo que les compete en materias pedagógicas, administrativas, financieras, de manejo de personal, etc. Las señales que entrega la subvención se diluyen a nivel del municipio, y no son necesariamente percibidas como incentivos por las escuelas exitosas ni como indicio para reducir las contrataciones en los planteles que han perdido alumnos.

Las rigideces laborales contribuyen a la falta de eficiencia de la educación municipalizada. Durante los años ochenta se prohibió el despido de profesores para mi-

nimizar los costos sociales y políticos de la crisis y del proceso de ajuste. En los años noventa se promulgó el Estatuto Docente que dificulta no solo el despido de profesores, sino su reasignación de una escuela a otra dentro de la misma comuna.

La elección individual en el sector educacional también ha estado restringida por la falta de información sobre el rendimiento de las escuelas medido con las pruebas SIMCE. Al respecto, se ha cuestionado la capacidad de los padres para tomar decisiones racionales en el ámbito educativo, y argumenta que los padres de estratos socioeconómicos bajos no tendrían la capacidad para decidir materias "complejas" como la calidad del servicio educativo. Ello es inconsistente con el funcionamiento del sistema de subvención que descansa en las decisiones de los padres para buscar las mejores alternativas educacionales.

En el sector salud el sistema de elección individual es inoperante por dos razones principales. Primero, dicho sistema exige correspondencia entre la demanda (elección) y el financiamiento que recibe el establecimiento, cosa que no ocurre con el financiamiento del FAPEM. Segundo, la competencia es limitada dados el reducido número de consultorios en cada comuna y la inexistencia de alternativas privadas de igual precio de acceso (esto es, precio cero).

Por otra parte, los cauces tradicionales de elección pública tanto para la educación como la salud estuvieron restringidos debido al entorno político que rodeó el proceso de descentralización. Al respecto, cabe señalar que la elección de representantes comunales se hizo efectiva solo a partir de mediados de 1992. Más aún, los ingresos del municipio son predeterminados por la autoridad central, la cual fija las tasas y bases de los impuestos locales, lo que redundaría en una escasa holgura financiera para implementar políticas de elección local en respuesta a las necesidades y/o preferencias de las respectivas comunidades.

Los mecanismos de elección pública debiera tener mayor importancia en el fu-

turo, cuando se fortalezca la nueva democracia municipal y se otorgue a las comunas mayor autonomía para decidir sobre los ingresos locales.

Las ineficiencias en la gestión municipal de salud y educación son avaladas por una restricción presupuestaria "blanda". De esta manera, las pérdidas que aquellas ocasionan se convierten en "déficit" financiados con recursos municipales. La figura del "déficit" es luego utilizada por los municipios para presionar al nivel central por mayores aportes financieros al sector descentralizado.

Es importante no confundir la procedencia de los aportes municipales con los "déficit". En general, aquellos favorecen la descentralización puesto que reflejan la expresión de las preferencias locales por determinadas actividades, a la vez que introducen la disciplina económica en las demandas locales. Los "déficit", en cambio, apuntan en dirección opuesta, al intentar trasladar la responsabilidad fiscal desde el nivel local al central.

La distinción entre aporte municipal y "déficit" se torna difusa por la falta de un ancla que determine el nivel adecuado del aporte central. Así, se puede pedir al gobierno central que financie un piso mínimo para garantizar equidad entre las localidades, dejando al arbitrio local complementarlo. El problema es que los costos laborales no permitirían determinar ese mínimo, en particular, si los mercados de trabajo de los profesores y personal de salud están sujetos a negociaciones bilaterales entre el gobierno y los respectivos gremios.

Por lo demás, esta ha sido la experiencia chilena de los últimos años, cuando los trabajadores de la atención primaria de salud y los profesores han conseguido beneficios salariales a través de una presión gremial (ilegal) nacional ante el gobierno central. Este procedimiento rompe la relación laboral entre los trabajadores municipales y el alcalde, reduce el ámbito de la administración local y refuerza la lógica de la reivindicación centralizada.

Un problema adicional de la descentralización de la salud es la desvinculación entre el nivel primario de atención y los

niveles superiores. El quiebre del concepto de atención integral generó una amplia resistencia en el gremio médico. En parte, el problema es operativo puesto que los consultorios y hospitales carecen de un mecanismo ágil y efectivo de coordinación y de referencia mutua. Por otra parte, los médicos consideran que esa desvinculación deteriora sus perspectivas de trabajo y desarrollo profesional.

Un tema conexo es el grado de responsabilidad que el municipio tiene en la operación de los consultorios comparado con el papel que juegan los Servicios de Salud. El municipio puede enfrentar una situación incómoda si el respectivo Servicio le exige cumplir metas sin financiamiento adecuado del gobierno central o si se excede en la función reguladora.

En suma, la falta de eficiencia y de resultados en los servicios descentralizados de salud y educación se debe más a las insuficiencias y restricciones de los propios mecanismos empleados para implementar el proceso que a problemas inherentes al concepto de descentralización. Así, corresponderá más bien eliminar los diversos obstáculos que restringieron la descentralización antes que volver al sistema centralizado.

El segundo interrogante importante que se plantea es: ¿se preservó la equidad en la descentralización de los servicios sociales?

El sistema de financiamiento de la educación descentralizada ha logrado preservar la equidad en materia de disponibilidad comunal de recursos. La incidencia por estudiante del aporte central o subvención es relativamente pareja entre las distintas comunas, y favorece ligeramente a las de menor capacidad fiscal. Ello obedece a la aplicación de una fórmula que garantiza consistencia entre lo proyectado y lo concreto en materia de distribución de recursos.

Los aportes municipales propios para financiar las escuelas equivalen a alrededor de 15% del aporte central. El aporte municipal rebasa esta equivalencia sólo al nivel del decil de las comunas con mayor capacidad fiscal, sin provocar una estrati-

ficación generalizada de los recursos disponibles.

La situación es distinta en el caso de la atención primaria de salud. Allí, el aporte central del FAPEM tiene un sesgo regresivo que favorece a las comunas con mayor capacidad fiscal. Además el aporte local alcanza en promedio a un 30% del aporte central y también favorece a dichas comunas. Por ende, el financiamiento público de los consultorios descentralizados no preservó el objetivo de equidad.

La principal razón del sesgo regresivo en el financiamiento de la atención prima-

ria radica en la utilización de un procedimiento discrecional como el FAPEM, que puede estar favoreciendo a las comunas de mayores recursos por su mayor peso de negociación política, o bien, porque no ha sido ajustado para considerar la emigración de parte de la población de las comunas más ricas hacia el sistema de seguros privados de salud. Al respecto, la introducción del mecanismo de financiamiento prospectivo per cápita entregaría una distribución más equitativa de los recursos públicos entre las distintas comunas.

**PARTE CUARTA: DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN. UNA LECTURA
COMPARADA DE DOS EXPERIENCIAS**

Capítulo XII

COMPARACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE Y ARGENTINA

Este capítulo consta de dos partes principales. La primera recoge los estudios sobre descentralización educativa de Argentina y Chile y los utiliza para comparar ambas experiencias. La otra, que se corresponde con la presente sección 3, intenta extraer conclusiones de política. Estas no persiguen sugerir o presentar aspectos aplicables a ambas experiencias, pues se entiende que estas ya se han analizado en los capítulos pertinentes. Más bien, las materias que se examinan –centradas en los aspectos de asignación de recursos y financiamiento– pretenden entregar elementos de interés para elaborar una estrategia de descentralización educativa en países donde estos procesos aún no se han iniciado o recién comienzan.

1. Experiencias y modelos de descentralización

Lo primero que salta a la vista al comparar la descentralización educativa en Chile y Argentina, son las grandes diferencias entre ambos procesos. Por tanto, se deduce que no es una tarea sencilla compararlos: las particularidades de los resultados –difíciles por cierto de contrastar entre sí– se asocian además a procesos que tienen poco en común.

Estas diferencias responden, obviamente, a los datos que enmarcan al

proceso descentralizador y establecen sus condiciones más generales, es decir, las coyunturas políticas, económicas y fiscales propias de cada caso. También difieren las formas de organización de las instituciones fiscales; unitaria y centralista en Chile, federativa en Argentina. Por último, los objetivos de política que impulsó la descentralización son también muy distintos.

La consideración de todos estos elementos –ya examinados en capítulos anteriores– es imprescindible para comprender cabalmente las características del proceso descentralizador en cada país. Pero estos atributos son intransferibles y, por tanto, no es posible analizarlos con prescindencia de su marco. Sin embargo, también resulta claro que las trayectorias de los dos países han sido divergentes porque, además del contexto, se han inspirado en modelos y conceptos de descentralización educativa diferentes. La provisión, regulación y diseño de las transferencias financieras entre los distintos niveles de gobierno se conjugan de manera propia en cada caso. Esto es lo que interesa analizar ahora.

Chile ha optado por aplicar un mecanismo de cuasimercado a la oferta y financiamiento de la educación primaria y media. La trayectoria no ha sido lineal ni uniforme durante las distintas etapas que atravesó la reforma desde su introduc-

ción¹¹³. Sin embargo, en lo esencial, nunca se abandonó la dirección inicial.

En Argentina, la descentralización –en rigor, la provincialización de la educación– ha formado parte de un proceso más general de readecuación de competencias entre Nación y provincias. Como tal, los aspectos puramente educativos tendieron a diluirse frente al predominio de los atinentes a la organización financiera y la distribución de recursos. Desde esta perspectiva, la descentralización educativa ha sido parte de una historia más larga, y por cierto más compleja, cual es la conformación institucional y fiscal del federalismo argentino¹¹⁴. La inestabilidad económica y la crisis fiscal de los años ochenta, que acompañaron al proceso casi desde su inicio, se sumaron como obstáculos. Pero lo cierto es que si fuera válido el ejercicio contrafactual de cómo habría sido la descentralización educativa si los ejes de las competencias y finanzas federales y provinciales hubieran estado consolidados, muy probablemente se habrían jerarquizado los elementos específicos de política sectorial en el proceso descentralizador.

En el cuadro XII.1 se esquematizan los elementos que caracterizan a cada uno de los modelos. Un repaso breve de estos conceptos ayuda a explicar los alcances y diferencias de estrategia. El primero es el grado o nivel de la descentralización, esto es, el ámbito institucional donde se sitúa la responsabilidad de producir el servicio. Ya se aclaró que en Argentina se trata de las jurisdicciones provinciales mientras que en Chile son los municipios. La elección de uno u otro nivel de gobierno subnacional se entrelaza con aspectos de la organización institucional y fiscal de cada país. Como se verá posteriormente, ambos tipos de solu-

ción tienen consecuencias en la operación de los servicios. Interesa más destacar a esta altura la presencia, en el caso chileno, del segmento privado subsidiado. Tal como destaca O. Larrañaga la reforma de la educación puso énfasis no sólo en descentralizarla hacia los municipios, sino también en expandir la oferta privada. El fundamento de esta medida debe buscarse en el eje del esquema: recreación de condiciones de oferta competitivas. De otra parte, debe repararse que ello significa que la descentralización chilena estriba pues, al menos en su diseño conceptual, en devolver mayores facultades y autonomía de gestión a los establecimientos públicos municipales o privados subsidiados. En otros términos, y con mayor propiedad, podría afirmarse que el sistema escolar no sólo se municipalizó sino que las medidas apuntaron a llevar la descentralización hasta el último eslabón del sistema, la escuela. Por cierto, esto no niega el hecho que los municipios cumplen una labor de administración y gestión en el ámbito de la enseñanza oficial¹¹⁵.

En segundo lugar, los sistemas de provisión (asignación del financiamiento) son diferentes. Chile recurre a la distribución de fondos por alumno matriculado, lo que da pleno énfasis a los incentivos económicos. Argentina, en cambio, aplica un mecanismo tradicional de costeo de la oferta. Las formas de provisión se vinculan con los aspectos de regulación. En ambos casos, la supervisión y el control de los ministerios nacionales del ramo se suman a los que ejercen las instancias locales –ministerios o secretarías de educación provinciales y municipales. Pero una cualidad que distingue a la experiencia chilena es la aplicación sistemática de pruebas nacionales de medición de la cali-

113 Véase el capítulo VIII, sección 2.c) donde se reseñan las sucesivas etapas del proceso descentralizador de la educación chilena.

114 Esta es una de las ideas principales que sostiene O. Cetrángolo en su trabajo.

115 A su vez, las funciones de los municipios adquirieron mayor gravitación conforme éstos –y no los establecimientos– se convirtieron en receptores del apoyo financiero del gobierno central.

dad escolar. Esta suministra un indicador adicional para definir políticas a nivel central, y sirve para orientar programas especiales de apoyo a establecimientos ubicados en áreas o regiones desfavorecidas. Argentina, en cambio, no ha adoptado una regulación explícita de la calidad¹¹⁶, y, en general, se ha supervisado poco el desempeño. La constitución legal orgánica del sistema federal educativo argentino sólo vino a sancionarse en 1993, catorce años después de iniciada la provincialización de la educación primaria, e indica que la regulación no constituyó parte integral de la descentralización.

Por último, el diseño de las transferencias financieras entre los diferentes niveles de gobierno es distinto. Argentina no cuenta con transferencias específicas, del gobierno central a las provincias, que atiendan los gastos ordinarios del sistema. Las partidas del presupuesto nacional de educación sólo cubren algunos programas de apoyo a establecimientos de zonas rurales (o urbano-marginales). Recientemente se ha adoptado también un programa de inversión a mediano plazo en infraestructura, como parte de la aplicación de la ley federal de educación. Sin embargo, el proceso de descentralización careció del apoyo específico del gobierno central: las provincias cubren los costos de los servicios transferidos con recursos tributarios propios y los provenientes del sistema de coparticipación federal de impuestos.

En síntesis, del examen precedente resulta claro que la descentralización no es un término de significado único. Su contenido y alcance pueden variar apreciablemente según el grado de descentralización, los mecanismos de provisión y asignación del financiamiento escolar a los establecimientos, los dispositivos reguladores vigentes y la presencia o no de transferencias de asignación específica provenientes del gobierno central.

2. Formas de descentralización: contraste de resultados

El análisis anterior remite, sin embargo, a una pregunta que cabe formular así: pese a que estos procesos de descentralización comportan diferencias de contexto y concepción, ¿se pueden evaluar y comparar sus resultados?

Se entiende que la respuesta es afirmativa, pero la comparación no es trivial. Es poco menos que imposible seleccionar algunos indicadores educativos en ambos países y establecer cómo se relacionan causalmente con la estrategia de descentralización respectiva. Este procedimiento enfrenta obstáculos de medición e interpretación de resultados insuperables.

Conviene ensayar entonces otro camino alternativo, y recurrir al marco analítico del capítulo II, donde se observó que en la descentralización de servicios sociales básicos, como la educación, la discusión se centra en dos polos opuestos. En uno, la descentralización y la "competencia" que entablan los gobiernos locales es un mecanismo inductor de eficiencia en la asignación de recursos. En esto, la teoría adopta una serie de supuestos particulares que, en esencia, limitan el concepto de bien público y establecen de hecho una analogía con los bienes privados.

En el otro, la descentralización puede contravenir ciertos principios elementales de equidad en el acceso a estos bienes públicos locales. Si se adjudica entidad al principio de "equidad específica" se requerirán políticas de compensación y regulación a cargo de niveles superiores de gobierno. En caso contrario, se precisan otro tipo de intervenciones –impuestos y transferencias para asegurar la equidad interpersonal– no debiendo constituir una preocupación específica de la política redistributiva el hecho de si tal o cual región se encuentra mejor abastecida de bienes públicos locales.

¹¹⁶ Recién a partir de 1993 se lleva a cabo un relevamiento sistemático de la calidad educativa con cobertura nacional. Pero no está claro aún cómo se usará esta información para la distribución de recursos financieros en el sector.

Reducido pues en cotejo a esta doble dimensión –eficiencia y equidad– la comparación de la experiencia de descentralización en Chile y Argentina insinúa una cierta paradoja, con resultados que contravienen la conjetura que, en principio, podría formularse. Claramente es en Chile donde se ha perseguido un grado más profundo de descentralización. Se otorgaron facultades a los municipios, pero como se aplicó simultáneamente el subsidio a la demanda podría sostenerse que, en rigor, se estimulaba la competencia entre establecimientos aún dentro de la órbita municipal –entre las escuelas públicas y entre sí y éstas respecto de las privadas subvencionadas. En Argentina, la descentralización ha consistido en delegar responsabilidades a las provincias. La vasta extensión territorial de estas jurisdicciones políticas sumados a los demás factores que acompañaron al proceso de descentralización llevaron a que, en la práctica, los estímulos a la competencia hayan sido muy tenues o casi inexistentes.

Sin embargo, la paradoja es que Chile no ha logrado sus mejores resultados por el lado de la eficiencia. Las escuelas municipales han perdido matrícula frente a las privadas subvencionadas, muestran peores resultados en la medición de la prueba SIMCE de calidad escolar, y operan además con mayores costos.¹¹⁷ O. Larrañaga atribuye principalmente este fenómeno a dos grupos de factores: i) el principio del subsidio a la demanda en los colegios municipales tiene una aplicación limitada, por cuanto el monto de la subvención ingresa al presupuesto municipal y no directamente a los establecimientos; y ii) los directores de los planteles tienen escasa autonomía en la toma de decisiones relevantes –con lo cual podría decirse que no hay una plena descentralización administrativa. Además, cabría agregar conforme con la idea medular de la reforma de prin-

cipios de los años ochenta, que los mayores costos de los establecimientos municipales se originan en regulaciones del mercado laboral docente que no han estimulado condiciones de funcionamiento competitivo.

En cuanto a financiamiento y equidad en la aplicación de los fondos públicos, la evidencia aportada por el caso chileno indica que los mecanismos distributivos del subsidio educacional son mayormente igualitarios. Comunas ricas y pobres reciben un apoyo central uniforme. Sólo en el decil superior de la distribución (clasificando a los municipios por estrato de ingreso) se observa un mayor gasto por alumno, originado en la mayor base tributaria de estos municipios, y que se traduciría en mejor calidad de los servicios.

En el caso argentino, no hay datos que permitan comparar la eficiencia de los establecimientos que dependen del nivel central con los que dependen de la órbita provincial¹¹⁸. Por ende, poco es lo que puede afirmarse sobre el impacto de la descentralización sobre la eficiencia y el rendimiento educativo¹¹⁹.

Aunque la información es fragmentaria e indirecta, cabe observar, desde el inicio del proceso de descentralización y hasta mediados de los ochenta, tres sucesos: i) en las provincias, el gasto educativo creció más que el promedio del gasto público con lo que aumentó la participación del primero; ii) los crecimientos del gasto por provincia resultan muy dispares y con elevada dispersión respecto de los valores medios; y iii) en las provincias donde más creció el gasto más creció la planta docente y la relación alumno\docente fue inferior al promedio.

Cabría concluir que un sistema aparentemente menos descentralizado como el argentino, –se implantó a nivel de provincias y no de municipios y/o establecimientos–

117 Véanse las conclusiones de O. Larrañaga en el capítulo anterior.

118 Hipotéticamente, el ejercicio que se comenta podría efectuarse para las escuelas secundarias donde coexistieron, durante los años ochenta, la oferta provincial y nacional. Sin embargo, se carece de los datos necesarios a nivel de los establecimientos.

119 En la revisión bibliográfica efectuada para este trabajo no se detectó el tratamiento de este tema.

tuvo una mayor dispersión en materia de financiamiento que en el caso chileno. Esto, sin embargo, no quiere decir que se haya afectado la equidad del acceso o de las características de la provisión de servicios educativos. Con la información disponible no se pueden correlacionar los gastos o insumos provinciales en educación con el rendimiento escolar. Sin embargo, sí se puede entrever que el proceso argentino, donde no se cambiaron las premisas de la organización financiera del sistema, condujo a un patrón variable de gastos educativos (por alumno matriculado). Una interpretación posible es que el comportamiento provincial en materia de gastos educativos fue consecuencia inmediata de la descentralización y la existencia de diferentes prioridades. Sin embargo, también se puede suponer que en ausencia de lineamientos rectores sobre financiamiento educacional, el presupuesto del sector fue la resultante de diversas restricciones: disponibilidad de recursos financieros globales de la provincia, puja salarial con el profesorado y distribución de los fondos presupuestarios entre las distintas finalidades de gasto. Resulta difícil saber si la autonomía financiera provincial sobre el gasto educativo ha conducido a una falta de integración nacional del sistema. En todo caso, la supervisión y coordinación del nivel central –el ministerio nacional de educación– debió ejercerse sin instrumentos presupuestarios particulares y sin un marco normativo comprensivo.

3. Los aspectos económicos y financieros de la descentralización: análisis y conclusiones para la elaboración de políticas

Esta sección persigue extraer algunas lecciones de política surgidas de contrastar estas dos experiencias, a fin de derivar conclusiones útiles para elaborar los instrumentos económicos y financieros de la descentralización educativa. Por lo tanto, se procura hacer hincapié en aquellos elementos que pueden ser de interés en otras

situaciones nacionales, pero haciendo abstracción de circunstancias concretas, por lo que su aplicación es limitada. La relevancia de las conclusiones que se extraigan deben inscribirse junto a los demás objetivos y datos relativos a la definición de una estrategia educacional.

Una mirada de conjunto a los temas ya analizados pone de manifiesto que los caminos seguidos por Argentina y Chile han puesto en juego tres elementos centrales del modelo de provisión y financiamiento de la educación. Esto son: i) el papel de los subsidios a la demanda; ii) el nivel al cual se plantea la descentralización; y iii) los aspectos de equidad específica y el papel de las transferencias financieras entre distintos niveles de gobierno para asegurar la provisión del servicio. Son esos elementos los que se analizan a continuación.

a) Subsidios a la demanda y descentralización

En la descentralización educativa chilena se aplicó un criterio diferente para asignar financiamiento a los establecimientos, consistente en un subsidio a la demanda. Surge pues el interrogante: ¿constituye el subsidio a la demanda un ingrediente indispensable de la descentralización?

Recuérdese que uno de los objetivos de la descentralización es favorecer una mayor competencia en la oferta de servicios. El subsidio la complementa pues permite a los consumidores, en este caso los padres, una mayor libertad de elección. Como la municipalización de la educación se aplicó simultáneamente con los subsidios a la demanda se trata de una descentralización a nivel de los establecimientos, cuya finalidad primordial es recrear un mecanismo de cuasimercado, esto es, de elementos que inducen una mayor conducta competitiva de la oferta y la demanda. Cabe afirmar que el municipio, tal como fue concebido, adquiere nuevas responsabilidades y facultades de gestión, pero opera como una agencia estatal intermediaria. La posibilidad de recrear las condiciones de funcionamiento de un

"mercado de la educación", y particularmente donde la oferta de servicios incorpore las "señales" que recibe de la demanda, se apoya en algunos supuestos que conviene explicitar.

En primer lugar, para que funcionen los incentivos económicos, los establecimientos—públicos y privados—deben estar en condiciones de captar la diferencia entre el valor del subsidio y los costos medios por alumno¹²⁰. El beneficio resultante puede aplicarse a mejoras de los servicios o incrementos salariales. Esto implica, como mínimo, cierta atomización de las decisiones de inversión y de política salarial que pasan a integrar la esfera de cada escuela—sea la dirección, el consejo de administración, etc. Mecanismos como el reseñado están en el centro de la concepción del esquema. La demanda (los padres) no sólo selecciona los establecimientos¹²¹, sino que comporta incentivos económicos que orientan las decisiones de los responsables (propietarios o administradores) de los planteles. Es la posibilidad de apropiación de beneficios adicionales el factor que impulsa una mejor conducción de la escuela.

No hay demasiados inconvenientes para que el segmento privado incorpore esta lógica de decisiones microeconómicas. En cambio, en los establecimientos públicos (municipales) el mecanismo es menos lineal, pues se encuentran sujetos a ciertas instancias de control diferentes. Emerge así una relación inversa entre controles e incentivos. Cuanto mayores sean aquellos, menor será la propensión a introducir mejoras o innovaciones que maximicen el funcionamiento de parte de los responsables directos. En cambio, si se privilegia la autonomía del plantel, resultará más difícil la labor fiscalizadora.

En segundo lugar, y en estrecha conexión con lo anterior, el esquema de subsidios a la demanda también debe dejar abierto el camino para el cierre de secciones o, eventualmente, la clausura de

aquellas escuelas que, de acuerdo al patrón fijado, no logran cubrir sus costos operacionales con el valor de la matrícula. Estos procesos de ajuste requieren condiciones de contratación flexibles del personal docente, con las consecuencias obvias que esto acarrea para el manejo de las relaciones gremiales, el ambiente laboral, etc. Tampoco puede asumirse que la clausura de secciones o el cierre de establecimientos no habrá de tener consecuencias en el entorno geográfico y social donde está localizada la escuela.

Ambas cuestiones—la necesidad de otorgar mayor autonomía a la dirección de los establecimientos y las repercusiones sobre la política salarial y gremial docente—han estado presentes en la experiencia chilena. No es casualidad que tras el regreso de la democracia, las autoridades hayan debido replantear las relaciones laborales y el estatuto docente asegurando beneficios y condiciones de contratación que habían sido eliminadas por el gobierno militar. Asimismo, el mecanismo del subsidio educacional no opera a nivel de los planteles sino que estos determinan el aporte que recibe el municipio, el que a su vez tiene la facultad de distribuirlo entre las escuelas de su jurisdicción. Esto implica una alteración esencial de la regla porque se convierte, a escala municipal, en un subsidio a la oferta y no a la demanda.

En tercer lugar, el subsidio enfatiza los incentivos económicos. Es más, se parte de la premisa de que hay una función relativamente definida entre los insumos del proceso educativo—formación y experiencia docente, tamaño de los establecimientos, cantidad de alumnos por docente, etc.—y el resultado o calidad del aprendizaje (medido normalmente mediante las pruebas de nivel). Sin embargo, las investigaciones al respecto indicarían que estos factores de la relación "insumo-producto" del aprendi-

¹²⁰ En una situación de equilibrio, los costos medios incluyen la tasa de beneficio normal de la actividad.

¹²¹ Habitualmente, se asocia estrechamente subsidio a la demanda con capacidad de elección del establecimiento. Sin embargo pueden existir mecanismos de libre elección del establecimiento sin que ello suponga la aplicación de dichos subsidios.

zaje forman parte de un proceso más complejo¹²². Las habilidades y destrezas de los docentes, la capacidad de dirección de los establecimientos, la organización interna de los mismos, etc. influyen en los resultados del alumnado. Aplicando una terminología conocida del análisis económico, podría decirse que estos elementos poseen una eficiencia X.

¿Puede sostenerse con cierta seguridad que la aplicación de subsidios a la demanda habrá de redundar en mayor eficiencia entregando servicios educativos a menor costo? Como cualquier mecanismo de mercado, la selección que puede ejercer la demanda se potencia cuando las características del producto ofrecido se definen con precisión. En el caso de un servicio como la educación el concepto de calidad no es tan nítido. No puede asumirse que los insumos y los resultados del proceso educacional tengan una relación biunívoca mediada por una función de producción. Recursos similares –con parecidos niveles de costo– pueden conducir a procesos de aprendizaje de calidad y resultados muy distintos. Asimismo, es costoso obtener y procesar la información relevante, lo que obliga a asistir al establecimiento, ya que es difícil obtenerla fuera de él. Y esta búsqueda por ensayo y error repercute sobre el propio proceso de aprendizaje. La combinación de ambos factores –las diferentes formas de utilizar los recursos en producir educación y la dificultad para conocer y discernir los resultados– determina que los mecanismos de mercado tropiecen con numerosos obstáculos. De hecho, se advierte que una práctica difundida de la oferta educativa privada es una inversión considerable en la "diferenciación de producto" (imagen) que, desde el punto de vista económico puede ser socialmente poco redituable, porque no se traduce necesariamente en mejores resultados del aprendizaje. Esto no significa que carezca de significado alguno: como se sabe, la imagen influye en el valor de las credenciales educativas y, en última ins-

tancia, en las posibilidades de diferenciación posterior en el mercado de trabajo.

Otro aspecto que debe considerarse es el de la equidad. Es sabido que los resultados de las pruebas de calidad están asociados a los niveles educativos de los padres y, en general, a las características socioeconómicas del hogar. En principio la fórmula del subsidio, al premiar a los establecimientos de mejor desempeño, tenderá a estratificar la oferta y segmentar la demanda. Si se pretende corregir estas deficiencias, habrá que adoptar políticas públicas para compensar a los establecimientos con peores resultados; no porque esto constituya un subsidio a la ineficiencia de estas escuelas sino porque se intenta corregir el efecto de las variables exógenas al proceso educativo que sesgan los resultados de medición de calidad.

Estos problemas no son nuevos, forman parte de las razones que justifican la existencia de provisión pública de educación, particularmente de la instrucción general básica. En ella va implícita no sólo la noción de gratuidad de acceso, sino también la idea que la escuela es una institución que ofrece formación, instrucción y constituye una instancia de socialización. Sobre estas premisas han crecido y se han ampliado los sistemas de provisión pública de educación, particularmente preescolar y primario, procurando ofrecer una cobertura integral y homogénea. Es más, ha primado el concepto que la educación es un bien de carácter "meritorio" –de ahí la obligatoriedad–, y el principio de equidad específica –que apunta a niveles de calidad y completamiento de los ciclos escolares de manera uniforme, ambos con independencia del ingreso familiar, y aún el segmento privado de la educación formal ha estado sometido a normas de oferta.

En oposición a estos argumentos, la crítica que los proponentes del subsidio educativo suelen formular al sistema es la masificación de la enseñanza, la ine-

122 Este tema ha recibido considerable atención en la literatura de la economía educacional. Véase, por ejemplo, Hanushek (1986).

ficiencia en la asignación de recursos y la falta de estímulos que surgen cuando el sector público casi monopoliza la oferta, y la ausencia de respuesta de la burocracia estatal a las demandas de la población.

No es posible entrar aquí en una consideración detallada de cada argumento porque escaparía al tema en cuestión. Por otra parte, es tal vez que el aspecto que verdaderamente interesa no consiste en conjeturar hipótesis ideales sobre las supuestas ventajas de uno u otro sistema. Generalmente, en el plano abstracto se pueden encontrar razones que obran en sentidos opuestos. Más bien se trata de observar cuál es el caso y contexto particular, para averiguar en qué medida y qué índole de ineficiencia podría reducirse con el subsidio.

En consecuencia, del análisis se concluye que el subsidio no es un prerequisite de la descentralización, la que es factible plantear sin tener que alterar drásticamente el modelo de financiamiento. Las señales que otorgan los incentivos económicos pueden reemplazarse por los mecanismos propios de la gestión descentralizada. Esta última puede acceder a la información relevante –la calidad de los servicios prestados– y difundirla para orientar la decisión de los padres, así como disponer las correcciones necesarias en aquellas instituciones que no reúnan las condiciones.

El subsidio a la demanda, en cambio, parece un ingrediente esencial cuando lo que se persigue es otorgar a los planteles un máximo nivel de autonomía para utilizar los recursos económicos. La aplicación de este tipo de incentivos repercute sobre otras definiciones de política educativa. En particular, este es un instrumento que ayudará de una u otra manera a diversificar la oferta, ampliando el espectro de los servicios ofrecidos por cada establecimiento lo que segmentaría más la demanda. Pero, si la descentralización es factible sin cambiar el modelo de organización económica del sistema escolar, se replantea entonces la cuestión del grado de descentralización.

b) *Educación pública y grado de descentralización*

De la discusión anterior se desprende que una política de descentralización educativa se inscribe en objetivos más generales: universalidad de la cobertura, provisión de niveles satisfactorios de calidad, inclusión de contenidos curriculares básicos que conforman el eje de la instrucción general, etc. La presencia y la importancia de estos objetivos señalan que la provisión de educación no puede ser vista como un bien o servicio público sujeto exclusivamente a la jurisdicción y autonomía de las decisiones locales. Como se explicó en el capítulo II hay varias razones de peso. Recordemos, primero, que la educación escapa a la definición habitual de bien público: su provisión tiene costos marginales positivos y se puede excluir (incluir) de los beneficios a cualquier integrante de la población. Segundo, dado su carácter meritatorio, interesa proveerla en forma relativamente homogénea. Tercero, sus efectos rebasan el territorio geográfico del gobierno local y sus beneficios –económicos, sociales o políticos– se extienden al conjunto del país. Estos y otros factores sugieren que es imposible aplicar un criterio estricto que señale, fundado en consideraciones económicas, las ventajas de la provisión descentralizada de educación. Por otra parte, la práctica indica que ambos modelos coexisten. En algunos países, el sistema educacional es centralizado –como en Francia– mientras que en otros, como Estados Unidos, radica en los gobiernos locales.

Siendo así, las ventajas potenciales de la descentralización dependen estrechamente de las formas que adopta. Por ejemplo, las dos experiencias analizadas aunque tienen en común el propósito descentralizador lo han hecho sobre la base de modelos muy diferentes. ¿Cómo incide en los resultados el grado de descentralización?

En principio, cabe sostener que si el objetivo primordial es hacer presente al-

gunos de los beneficios resultantes de delegar la provisión en niveles inferiores de gobierno, habría una relación directa entre el incremento de aquéllos y la cercanía de éstos a los beneficiarios directos.¹²³ En tal sentido, la estrategia de municipalización seguida en Chile aparece con mayores atractivos que la provincialización implantada en Argentina¹²⁴. Hay dos razones que apoyan esta afirmación. Primero, dado que uno de los propósitos es aumentar la eficiencia de los servicios, cabe presumir que la desconcentración de la oferta agiliza la organización y administración cuando la provisión es municipal. Esto no niega, por cierto, la necesidad de mantener algunas funciones del sistema —especialmente la supervisión y el control— en instancias superiores. Hay además ventajas económicas: se presume que estas tareas están sujetas a rendimientos crecientes a escala y resultarán más costosas si cada jurisdicción que actúa como responsable directo las ejerce.

Segundo, la participación efectiva de la población en asuntos que atañen directamente a la provisión tiene mayores posibilidades de materializarse cuando los servicios son locales. Sin embargo, esta norma general de avanzar hacia la municipalización debe ser vista con cautela, y a la luz de tres factores que merecen especial atención. El primero concierne a las capacidades institucionales de los gobiernos locales y a la necesaria división de tareas consiguiente: ¿cuentan éstos con los recursos humanos necesarios para administrar los servicios transferidos?, ¿hay una reformulación de competencias entre los distintos niveles gubernamentales para organizar de manera armónica el nuevo esquema de operación descentralizada? El segundo se refiere a la validez de la premisa en que se asienta la norma —participación efectiva de la comunidad—, uno de cuyos requisitos es la vigencia de condiciones políticas e institucionales compatibles con principios democráticos a nivel local. Los compromisos de la comunidad respecto de la

educación o cualquier otro servicio social, no son ajenos a los principios que rigen la elección pública sobre otras materias de gobierno local. En tal sentido, la descentralización parece apoyarse necesariamente en la vigencia plena del funcionamiento democrático. De otra manera, la única sustancia del argumento descentralizador es que la burocracia local sabe más que la burocracia central. Resulta curioso que la descentralización argentina y chilena, por razones diferentes y propias de cada caso, cobró ímpetu durante gobiernos militares de corte centralista. Estos dos últimos factores —la organización del sistema y de sus diversas instancias de administración y control, y el funcionamiento democrático o no del gobierno local— si bien son esenciales, no se vinculan con los aspectos económicos. El tercer factor, en cambio, es exclusivamente de esta índole: si la provisión es competencia y responsabilidad del gobierno local, ¿a quién corresponde su financiamiento?

c) *El papel de las transferencias financieras entre distintos niveles de gobierno*

Hay dos principios opuestos para analizar el problema. De un lado, aparece la noción de "correspondencia fiscal": los gastos locales deben sufragarse con recursos locales. La observancia de este principio está motivada por la asignación de recursos. En tal caso, la comunidad toma decisiones soberanas y posee los instrumentos necesarios para saber cuál es el destino de los impuestos que paga. Asimismo, en la medida que se trata de fondos locales, será más fácil conocer cómo actúan la restricción presupuestaria y las preferencias entre los distintos tipos de gastos públicos que la comunidad desea hacer.

De otro lado, surge el argumento de la equidad específica. La educación es un servicio social básico y su provisión trasciende el ámbito de interés de los go-

123 Esto no es otra cosa que la aplicación práctica del teorema de Oates comentado en el capítulo II.

124 Lo cual no niega la existencia de otros factores ajenos a la esfera educativa, principalmente de carácter institucional, político y económico, que justifican por qué Argentina no descentralizó la educación a los municipios.

biernos locales. Por ende, un objetivo explícito de política consiste en lograr metas de cobertura y calidad comunes a todo el territorio nacional.

Como es obvio, la decisión sobre los mecanismos de financiamiento depende en forma decisiva de la ponderación que se adjudique a uno y otro principio. Tal como se observa en muchos países de la región, la educación se considera como una política de inversión en capital humano pero a la vez un instrumento para lograr mayor equidad social. Desde esta perspectiva, sería anacrónico sostener la existencia de tales objetivos con sistemas educativos costeados con impuestos locales. Las bases locales de tributación tienen una distribución muy desigual y, por lo tanto, habría una diferencia significativa en la provisión de servicios públicos y gastos de carácter social.

Sin embargo, en ambos casos el problema se ha resuelto de manera muy distinta. En Chile, los costos educativos se atienden mediante un subsidio que otorga el gobierno central al municipio, el que queda facultado para complementar los recursos con fondos de su propio presupuesto.

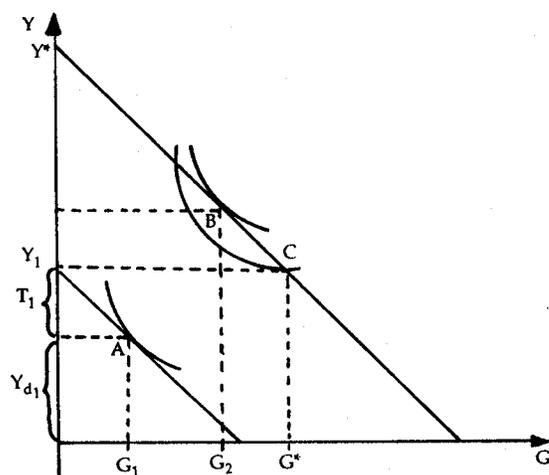
Argentina, en cambio, no cuenta con un instrumento específico. La coparticipación federal de impuestos asegura un nivel de financiamiento a cada jurisdicción que, sumado a los tributos provinciales, sufraga el conjunto del presupuesto. La coparticipación opera así como un financiamiento de libre disponibilidad. En teoría, al menos, la capacidad redistributiva —desde las provincias más ricas y, por tanto, con una mayor capacidad de recaudación hacia las provincias más pobres— opera a través de dicha coparticipación.

La existencia o no de transferencias con destino específico repercute sobre el nivel de gastos y el uso de los fondos del gobierno central. El gráfico XII.1 representa una situación hipotética de aplicación alternativa de recursos para una jurisdicción que recibe ayuda financiera del gobierno central.

Inicialmente, el gobierno local capta recursos privados que los aplica a la provisión de bienes o servicios públicos (el monto del gasto figura en el eje horizontal). La obtención de estos fondos tiene usos excluyentes: un peso de gastos implica una detracción equivalente del ingreso privado. De esta manera, la restricción de presupuesto es una recta de 45 grados con pendiente negativa como la del gráfico. La tasa de tributación inicial es T_1/Y_1 . El gasto del presupuesto público es G_1 y el ingreso disponible privado de la comunidad es Y_{d1} . Estos niveles de gasto y tributación son el resultado de decisiones enteramente autónomas: la comunidad tiene una cierta función de preferencias entre ingreso disponible y servicios que produce el sector público. De acuerdo a estos supuestos, el gobierno local se encuentra en una posición inicial A.

Supóngase ahora que el gobierno central desea ampliar el volumen de los servicios públicos ofrecidos y para ello decide otorgar una ayuda financiera significativa respecto de los gastos comunales. Estas transferencias no tienen destino específico: el gobierno local lo decide. El apoyo del gobierno central desplaza la restricción presupuestaria: su magnitud se mide con la distancia hori-

Gráfico XII.1
TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS
LOCALES Y PROVISIÓN DE
BIENES PÚBLICOS



zontal OG^* . El ingreso de la comunidad aumenta desde $Y1$ a Y^* . (Por construcción, repárese que

$$OG^* = Y1C = Y1Y^*$$

De acuerdo a la función de preferencias que se ha supuesto, la nueva posición de equilibrio es B y el gasto presupuestario es $G2$. Es importante observar el destino final de los recursos: una parte se ha usado para aumentar el gasto ($G2-G1$); el remanente (G^*-G2) se ha traducido en un incremento del ingreso privado disponible de la comunidad. Nótese que la provisión de servicios públicos es mayor, pero también se han incrementado los bienes disponibles del sector privado.

Asúmase ahora una hipótesis diferente, en que el gobierno central otorga la transferencia condicionando su aplicación –por ejemplo, con destino exclusivo a ampliar la oferta o calidad de los servicios educativos. La posición está representada por el punto C , donde el gasto es G^* . Sin embargo, esta decisión del gobierno central altera las preferencias locales: este nivel de servicios es mayor que el esfuerzo que destinaría la comunidad si ésta pudiera disponer libremente de los fondos. De cualquier manera, le conviene aceptar la ejecución del programa con transferencias condicionadas porque aumenta el ingreso privado disponible y la provisión de servicios públicos.

En el ejemplo planteado, un elemento que influye decisivamente en el resultado es la magnitud de la transferencia respecto del gasto local (previo a la recepción de aquélla). Si este último es relativamente elevado, la comunidad operará siempre por encima de los niveles de gasto indicados por el gobierno central. Las transferencias aumentarán los fondos locales, pero en parte también incrementarán el ingreso disponible.

Por ende, si se acepta que la prestación de servicios educacionales por los gobiernos subnacionales recarga su gasto presupuestario, cabe concluir que la forma de implementar las transferencias incide sobre los resultados buscados. Si la política educativa persigue evitar dispersiones

significativas en el gasto per cápita de las diferentes regiones y asegurar el impacto de los fondos desembolsados en apoyo de las unidades de ejecución –provincias, municipios, etc.–, el mecanismo más apropiado son las transferencias con destino específico. Más aún, este tipo de fórmulas son más efectivas cuando hay una gran desigualdad en la distribución del ingreso regional. Las regiones más pobres –y, por ende, donde la transferencia per cápita y de recursos locales es mayor– serán las más beneficiadas porque el mecanismo garantiza el uso exclusivo de los fondos aportados por el gobierno central en el gasto educativo.

4. Resumen y conclusiones

A continuación, se reseñan los conceptos centrales analizados en el presente capítulo. Se destacan aquellos puntos que, a juicio del autor, sirven para orientar la elaboración de instrumentos económicos y fiscales en los procesos de descentralización educativa:

- i) De la comparación de las experiencias de Argentina y Chile cabe subrayar que, en cada caso, se han combinado de manera muy distinta los aspectos normativos, regulatorios, el diseño del financiamiento, el grado de descentralización, y el papel asignado al sector privado en la provisión de educación. Ello quiere decir que no hay modelos únicos de descentralización. En principio, es obvio que estos guardan relación con las instituciones y la organización fiscal de los países porque, en definitiva, se trata de un servicio prestado por el sector público. Sin embargo, dentro de estos parámetros generales se pueden utilizar y diseñar distintas fórmulas de descentralización y financiamiento de los servicios.
- ii) En cuanto a los resultados del proceso en ambos países, y dentro de lo limitado de la información, cabe concluir, respectivamente, lo siguiente. En Chile, la descentralización revelaría que

los colegios municipales tienen un desempeño inferior a los privados subvencionados; por otra parte, la distribución del subsidio entregado por el gobierno central es relativamente igualitario y no discrimina en contra de las comunas más pobres, gracias a la fórmula de la transferencia per cápita. En Argentina se desconoce cuál ha sido el desempeño del sistema bajo la descentralización porque se carece de la información relevante. Esta carencia no es, sin embargo, un fenómeno exógeno. El proceso careció de los recaudos suficientes y, por tanto, tendió a una considerable desorganización y falta de lineamientos centrales del sistema emergente. Nuevamente, esta parece ser una lección clave: la descentralización no sólo implica otorgar y acrecentar las facultades de decisión de los gobiernos subnacionales, que se transforman en los nuevos responsables de la provisión. Hay que redefinir las capacidades institucionales de los diferentes niveles del sistema.

- iii) La descentralización no exige, necesariamente, subsidiar la demanda. En principio, los gobiernos locales podrían suplirla aplicando el mecanismo tradicional de costear la oferta. Más aún, se han formulado distintas objeciones al subsidio a la demanda como el instrumento distributivo más idóneo. El problema –calidad de los servicios y distribución de recursos económicos– involucra, en esencia, lo siguiente: a) disponer de instrumentos de medición del desempeño de los planteles que permitan discriminar entre variables exógenas y endógenas de rendimiento; b) aplicar políticas que compensen (corrijan) el mal rendimiento de los planteles proveniente de variables exógenas (por ejemplo, condición socioeconómica del hogar). Estas políticas compensatorias no necesariamente implican mayores recursos para el plantel –salarios, infraestructura,

disminución de la relación alumno/docente– sino una reorganización de sus propios insumos o un apoyo al medio socioeconómico donde actúa la escuela.

Tal como se afirmó que la descentralización puede desarrollarse en ausencia de subsidios a la demanda es necesario enfatizar que, por las razones mencionadas, la descentralización educacional requiere información precisa sobre el desempeño y la calidad de los servicios prestados. Todo intento de compensación o nivelación de diferencias entre regiones (o entre escuelas de una región) requiere de la información que permita elaborar los criterios que definirán la entrega de los recursos económicos.

- iv) En cuanto al grado de descentralización, se ha sostenido –sobre la base de criterios económicos (y fiscales) de equidad y eficiencia– que la educación formal básica y media no puede ser considerada como un servicio de entera responsabilidad de los gobiernos locales. Por tanto, el proceso involucra reestructurar las facultades de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, una vez tomada la decisión de iniciar el proceso, parece pertinente extremar el grado de descentralización delegando la provisión en los gobiernos locales, comunas o municipios. Dicha estrategia tiene mayores posibilidades de aumentar la participación de la comunidad, en la medida que existan canales de expresión democrática a nivel local. Asimismo, si los gobiernos y autoridades comunales carecen de la infraestructura y el desarrollo institucional propio de las responsabilidades que asumen, habrá que corregir estas deficiencias.
- v) Finalmente, la descentralización requiere de transferencias fiscales desde el nivel central para financiarse. Se ha argumentado aquí que, en general, conviene que dichas transferencias sean de carácter específico y cuenten, por tanto, con algún sis-

tema que controle su aplicación. Tal vez los gobiernos locales se beneficien suplementando los fondos que reciben con recursos impositivos de su propia jurisdicción.

Habida cuenta que las bases tributarias locales son limitadas, este aporte de recursos ascenderá, en general, a una pequeña fracción del gasto total de provisión de servicios.

Cuadro XII.1
**ARGENTINA Y CHILE: DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS
 DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y MEDIA**

País	Grado de descentralización	Provisión	Regulación	Apoyo financiero
Argentina	Provisional	Costo de la oferta	Supervisión institucional	No existe
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Municipal • Privado/ Subsidiado 	Subsidio a la demanda	Supervisión institucional	Transferencias con destino específico
			Medición de calidad	

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, C. y O. Larrañaga (1993a), "Sistemas de entrega de los servicios sociales: una visión general", serie Documento de trabajo, N° 161, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1993b), "Políticas sociales II: el caso chileno", *Revista de análisis económico*, vol. 8, N° 2, noviembre.
- (1994), "Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgo de selección", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Georgetown University, inédito.
- Altimir, O (1994), "Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 61(1), N° 241, México, D.F., enero-marzo.
- Argentina, Cámara de Diputados de la Nación (1991), "Mensaje del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1992", *Trámite parlamentario 1995*, Buenos Aires, 13 de septiembre.
- Argentina, Dirección Nacional de Políticas y Programación Presupuestaria (1983), "El problema salarial docente", Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, inédito.
- Argentina, Secretaría de Hacienda (1989), *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989*, Buenos Aires.
- Bahl, R. y J. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington D.C.
- (1992), *Chile. Subnational Government Finance*, Report No.10580-CH, Washington, D.C., octubre.
- (1990), *Social Development Progress in Chile: Achievements and Challenges*, Washington, D.C.
- Barr, N. (1992), "Economic theory and the welfare state. A survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, N° 6.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1993), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993*, Washington, D.C.
- Beccaria, L. y R. Carciofi (1993), "Social policy and adjustment during the 1980s. An overview of the Argentine case", documento presentado a la Conferencia "Confronting the Challenge of Poverty and Inequality in Latin America", organizada por The Brookings Institution, Washington, D.C., inédito.
- Boadway, R., S. Roberts y A. Shah (1994), "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies", serie Policy Research Working Papers, N° 1259, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Braun, J. (1993), "Administración regional y urbana", Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Campbell, T., G. Peterson y J. Brakarz (1991), "Decentralization to local government in LAC: National strategies and local responses in planning, spending and management", Washington, D.C., Banco Mundial, julio, inédito.
- Carciofi, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", serie Documento de trabajo, N° 36 (LC/BUE/L.118), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Carciofi, R. y L. Beccaria (1993), "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", Santa Fe de Bogotá, Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe.
- Carciofi, R. y O. Cetrángolo (1992), "El sector público en los ochenta. De la crisis de la deuda a las reformas estructurales", Buenos Aires, Centro de Estudios de América Latina.
- Castañeda, T. (1991), "Para combatir la pobreza", Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- CEPAL (1994a), *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe*. Nota de la Secretaría (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile.
- _____ (1994b), "Descentralización fiscal en América Latina: compendio de resúmenes ejecutivos de los estudios de caso realizados en un conjunto de países de la región", Santiago de Chile.
- _____ (1993), "Descentralización fiscal: un marco conceptual", serie Política fiscal, N° 44 (LC/L.793), Santiago de Chile.
- _____ (1992), *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (LC/L.716(Conf.82/6)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (1993), "Relaciones financieras entre los gobiernos nacional y provinciales (con especial referencia a la Provincia de Buenos Aires)", Buenos Aires, inédito.
- _____ (1992), "Recursos tributarios provinciales", Nota 4, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial.
- _____ (1989), "Evolución del empleo docente y sus remuneraciones desde la década de los cincuenta", Buenos Aires, Ministerio del Trabajo, Proyecto Gobierno Argentino/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- CFI (Consejo Federal de Inversiones) (1992), *Gastos e ingresos provinciales. 1970-1985*, Buenos Aires.
- Cominetti, R. y E. di Gropello (1995), "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo", serie *Cuadernos de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.1854-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.9.

- Damill, M., J.M. Fanelli y R. Frenkel (1992), "Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta", Buenos Aires, Centro de Estudios del Estado y Sociedad.
- Dasgupta, P. (1993), *An Inquiry Into Well-Being and Destitution*, Oxford, Claredon Press.
- Diéguez, H., J. Llach y A. Petrecolla (1989), "El gasto público social", Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS), Gobierno Argentino/Banco Mundial/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Duarte, D. (1993), "Asignación de recursos financieros al sector municipalizado de salud", *Papeles de trabajo*, Santiago de Chile, Programa de Estudios Prospectivos.
- Espínola, V. (1993), "The educational reform of the military regime in Chile: The school system's response to competition, choice and market relations", tesis para optar al grado de doctorado, University of Wales College Cardiff.
- Fanelli, J.M., R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1992), "Transformación estructural, estabilización y reforma del estado en Argentina", serie Documento CEDES, N° 82, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Flood, C., P. Gerchunoff y S. Lumi (1993), "Un ensayo sobre la política social en la Argentina", Buenos Aires, inédito.
- Gauri, V. (1994), "¿Hay diferencias entre los padres de alumnos en los colegios municipales y particulares?", Documento de investigación I-81, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, octubre.
- Glaesser, E. (1993), "The Political Economy of Urban Development", Harvard University, inédito.
- González, Senén y otros (1993), "La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en la Argentina", *Documento de trabajo* (IIEP/S135/I), París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Hanushek, E. (1986), "The economics of schooling: production and efficiency in public schools", *Journal of Economic Literature*, vol. 24, septiembre.
- Heyermann, B. (1994), "Descentralización y salud", documento presentado al Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), abril.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (1992), *Situación y evolución social. Síntesis*, No. 1, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- James, E. (1992), "Towards a Research Agenda on Private Provision on Social Services", Conference on the Private Provision on Social Services, Banco Mundial/Rockefeller Foundation.
- Larrañaga, O. (1994a), "Política social en Chile durante la transición a la democracia: 1990-93", Documento de investigación I-78, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University.

- _____ (1994b), "Educación: un desafío económico", *Chile hacia el 2000: ideas para el desarrollo*, F. Larraín (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- _____ (1994c), "¿Cómo financiar los servicios sociales descentralizados en Chile?", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University.
- _____ (1993), "Casos de éxito de la política fiscal en Chile", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/CEPAL, inédito.
- Lehmann, C. (1994), "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", serie Documentos de trabajo, N° 222, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), septiembre.
- Lockheed, M. y A. Verspoor (1991), *Improving Primary Education in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- Marcel, M. (1993), "Descentralización y desarrollo. La experiencia chilena", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación)(1993), *Impacto distributivo de los subsidios monetarios: CASEN 1990*, Santiago de Chile.
- _____ (1992), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza: CASEN 1990*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (1993), *Educación de calidad para todos*, Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Proyecto MECE*, Santiago de Chile.
- Montt, P. y P. Serra (1994), "La descentralización educativa en Chile: el traspaso de la educación a los municipios", documento presentado al Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Oates, W. (1977), *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency. The Big Trade-Off*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Paul, S. (1991), "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture", Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 614, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Pérez, E. (1993), "La coparticipación federal de impuestos: antecedentes, síntesis", La Plata, inédito.
- Porto, A. (1990), *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Editorial Tesis.

- Porto, A. y P. Sanguinetti (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: El caso argentino", serie Política fiscal, N° 45 (LC/L.794), Santiago de Chile, CEPAL.
- Raczynski, D. (1991), "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 31, Santiago de Chile, marzo.
- Ruiz, J. (1994), "Municipios y servicios sociales. La experiencia chilena", documento presentado al Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), abril.
- Salas, V. y M. Gaymer (1993), "Evaluación económica de la educación media en Chile", *Proyecto MECE Media IV.3, Informe Final*, Santiago de Chile, noviembre.
- Sánchez, C. y otros (1987), "Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo", *Informe final*, Proyecto PNUD/ARG/87/012, Buenos Aires, inédito.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993), "Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma", Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Shah, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 726, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*, Nueva York, Norton & Co.
- Tenti, E. (1993), *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Losada.
- _____ (1989), "El estado educador", *Estado democrático y política social*, E. Isuani y otros (comps.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, octubre.
- Winkler, D. (1994), "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 235, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1990), "Decentralization in Education: An Economic Perspective", serie Documento de trabajo, N° 143, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.