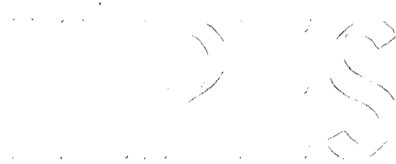


INT-1148



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
DE PLANEACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Documento ASD-114



**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES:
LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN
EN PAÍSES SELECCIONADOS ***

Donald R. Winkler

OCT 1992

* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, se ha tomado de una publicación del Banco Mundial de diciembre de 1991.

**LA DESCENTRALIZACION DE LOS SECTORES SOCIALES:
La Organización de la Educación en Países Seleccionados**

**Donald R. Winkler
El Banco Mundial**

Diciembre 1991



DESCENTRALIZACION DE LOS SECTORES SOCIALES

I. INTRODUCCION

Los gobiernos establecen y ejecutan políticas de decisión. Estas políticas tienen que ver con la generación de rentas en general, la prestación de servicios y cómo proveer estos servicios. El debate de la descentralización se concentra en la decisión de cuál nivel del gobierno debe ejecutar cada una de estas actividades. La polémica de cómo aumentar los ingresos generalmente examina cuáles recursos tributarios deben ser asignados a cada nivel gubernamental, cuál nivel gubernamental debe tener el poder para cambiar las tasas o las bases tributarias, y cuáles niveles gubernamentales deben tener la autoridad para adquirir deudas nacionales y externas. Rara vez este argumento se refiere a un sector específicamente; solamente cuando los impuestos se pueden vincular a los beneficios. Por ejemplo, a los beneficiarios de las vías públicas y calles se les puede exigir a que paguen por la utilización de los servicios con impuestos sobre la gasolina, la propiedad de vehículos, o emolumentos por matrículas de vehículos.

Aunque el argumento de generación de ingresos casi nunca se refiere a un sector específico, el de qué nivel gubernamental debe financiar y proveer los servicios generalmente sí se refiere a un sector en particular. Desde una perspectiva económica, las respuestas a estas preguntas son relativamente sencillas y siguen dos reglas muy simples:

(i) El financiamiento debe de estar vinculado a los servicios. La asignación de responsabilidades para financiar un servicio determinado debe reflejar la distribución espaciada de beneficios asociados con el servicio. Por lo tanto, si pocos de los usuarios de una arteria principal que atraviesa una ciudad son residentes de esa ciudad, la contribución financiera de la ciudad para la construcción y mantenimiento de la vía debe ser pequeña. Pero si la mayoría de los usuarios de las calles de la ciudad son residentes de la ciudad, la ciudad misma debe financiar la construcción y mantenimiento de las calles.

(ii) La producción debe ser determinada por el costo. Cuál nivel gubernamental debe proveer físicamente los servicios depende en el costo de la producción del servicio. Si no hay economías de escalas, el servicio puede ser proporcionado al nivel municipal. Si hay grandes economías de escalas, pudiera ser menos costoso proporcionar el servicio a nivel regional o nacional. También pudiera ser menos costoso contratar la producción del servicio a proveedores privados.

Sin embargo, estas reglas no se pueden aplicar tan fácilmente a los servicios sociales, los cuales tienen como uno de sus beneficios principales la provisión de equidad e igualdad de oportunidad. Por lo tanto, la sociedad puede desear que se garantice a todos los ciudadanos acceso por lo menos a un nivel mínimo de cuidado de salud o que todos los niños tengan acceso a enseñanza de determinada calidad. La equidad puede ser vista como el verdadero beneficio público por el cual el gobierno central es responsable. De aquí que la función del gobierno central en el financiamiento y la provisión de servicios sociales es mayor que su función en el financiamiento de recolección de basuras o mantenimiento de calles.

El objetivo de esta sesión es el de analizar la problemática de descentralización en los sectores sociales. En varios países de la región, la educación y la salud son las principales responsabilidades de insumos de los gobiernos municipales y regionales. Puesto que la discusión de estos dos sectores requeriría una cantidad excesiva de tiempo, he escogido concentrarme solamente en la descentralización educativa. Deseo enfatizar los siguientes puntos en la discusión a continuación:

1. La provisión de educación pública consta de muchas actividades. Las funciones de los gobiernos nacionales o municipales varían dependiendo de la actividad específica.
2. Los modelos centralizados y descentralizados de educación tienen sus ventajas y desventajas. No hay evidencia empírica concluyente que uno sea mejor que el otro.
3. Hay cuatro criterios principales que pudieran ser usados para evaluar diseños alternos para la descentralización educativa:
 - (i) Satisfacción de las preferencias del consumidor.
 - (ii) Niveles mínimos garantizados de equidad y cantidad educativa.
 - (iii) Responsabilidad por desempeño educativo y utilización de fondos.
 - (iv) Igualdad de oportunidad educativa.
4. En la práctica actual se observan canjeos entre estos criterios. Por ejemplo, la satisfacción de la preferencia del consumidor pueden ser sacrificada para aumentar igualdad de oportunidad.
5. Aún en sistemas altamente descentralizados, el papel del gobierno central o regional es crítico para asegurar equidad, proporcionar información comparativa sobre financiamiento y desempeño escolar y para estimular y diseminar innovaciones para reducir costos y/o mejorar el desempeño.
6. La fácil comprensión y disponibilidad de información sobre financiamiento escolar, el desempeño y la utilización de fondos son críticos para asegurar responsabilidad dentro de un marco democrático.

II. DISPOSICIONES ORGANIZACIONALES EDUCATIVAS

Los gobiernos están involucrados en muchos aspectos de la educación primaria y secundaria: la definición de la organización escolar; el establecimiento del currículum y métodos didácticos; la provisión de supervisión y diseño de exámenes; reclutamiento y compensación de maestros; financiamiento de gastos ordinarios y de capital; construcción de escuelas; financiamiento y administración de auditorías. El grado de descentralización o de toma de decisiones puede diferir ampliamente por componente aún dentro de un dado sistema intergubernamental (país o estado). Por ejemplo, las decisiones sobre el currículum pueden estar altamente centralizadas al mismo tiempo que la construcción de las escuelas está muy descentralizada. La Tabla 1 describe las combinaciones que se encuentran con más frecuencia en los sistemas educacionales que se denominan como centralizados, descentralizados y mixtos.

Para cualquier sistema intergubernamental, el grado de descentralización con respecto a cada componente puede ser determinado al examinar las constituciones, legislaciones y regulaciones que establecen las responsabilidades de cada nivel gubernamental y ministerios constituyentes o departamentos. Pero con frecuencia hay una discrepancia entre lo que está escrito y publicado y lo que se practica. Particularmente, el gobierno establece pautas curriculares, para certificaciones de maestros, para construcción de escuelas, etc. que son inasequibles dado el ingreso y los recursos humanos del país. El resultado puede ser lo que parecerían ser reglamentos y mandatos estrictos del gobierno central que no se hacen cumplir y que por lo general son ignorados por los provisorios de los servicios educacionales.

Organización Escolar. Organización escolar se refiere al establecimiento de requisitos mínimos de enseñanza, estructura escolar elemental y secundaria y los derechos del niño a la educación.

Las decisiones sobre organización escolar generalmente están centralizadas. Sin embargo, y a pesar de la centralización, en muchos sistemas escolares se encuentran grandes diferencias en el cumplimiento de las normas organizacionales, especialmente en la provisión de oportunidades educacionales (e.g. número de niveles educativos que se ofrecen).

Curriculum y métodos de enseñanza. Igual que la organización escolar, las normas curriculares generalmente son reglamentadas y la formación de los maestros es proporcionada por el gobierno central; en la mayoría de los países, las normas curriculares de las escuelas públicas son extensibles a las escuelas privadas. El curriculum es generalmente percibido como el dominio de los expertos, ubicados principalmente en colegios pedagógicos o en los ministerios de educación. La educación de los maestros es generalmente percibida también como responsabilidad del gobierno central, o del gobierno regional en grandes sistemas descentralizados.

Exámenes y Supervisión. Quizás el aspecto más crucial de la supervisión educativa es quién elige al funcionario administrativo superior de una escuela o grupo de escuelas y qué poder tiene sobre las diversas funciones educativas. En un sistema altamente centralizado este funcionario es generalmente nombrado por el ministro (o la secretaria regional de educación) y puede tener relativamente pocos poderes como el de enviar las evaluaciones del personal al ministerio y supervisar el sistema educativo y de exámenes para asegurar el cumplimiento de las normas ministeriales. Por otro lado, en un sistema descentralizado, el funcionario puede ser elegido directamente por la comunidad local o ser designado por el alcalde o concejo municipal.

Reclutamiento de maestros y remuneración. Las normas de credenciales para los maestros son casi siempre establecidas a nivel central (con la notable excepción de los Estados Unidos donde los gobiernos estatales confieren las licencias a los maestros), pero el criterio establecido para la acreditación son normas generalmente ideales que en la práctica no se pueden cumplir. El mercado local o regional de maestros determina de hecho las normas locales o regionales de acreditación, aún en sistemas altamente centralizados.

El sistema de reclutamiento y promoción de maestros varía ampliamente entre países. En un país altamente centralizado el gobierno central (ya sea el ministerio de educación o del servicio civil) recluta, nombra, promueve, y transfiere maestros; los maestros reclutados nacionalmente probablemente disfrutan de la protección del servicio civil. En un país descentralizado, la comunidad puede también reclutar al profesorado, y el empleo y la promoción pueden ser determinadas políticamente (a través del clientelismo del alcalde elegido). Las prácticas de compensación del profesorado están altamente relacionadas con los procedimientos de reclutamiento. Cuando el reclutamiento y la promoción están centralizados, generalmente existe una escala nacional de sueldos, que no varía con las condiciones de trabajo. Cuando el reclutamiento está descentralizado, generalmente los profesores son pagados de acuerdo a las condiciones del mercado laboral local.

Financiamiento de gastos ordinarios. En un sistema educativo altamente centralizado, el gobierno financia y proporciona todos los insumos sin contribución local (excepto por pequeñas cuotas de matrículas). En un sistema descentralizado, la comunidad directamente financia y provee todos los insumos, ya sea por medio de ingresos tributarios (e.g. EE.UU. y Brasil) o por contribuciones "voluntarias" (e.g. Kenya). Un sistema mixto incluiría financiamiento y provisión de algunos insumos por parte del gobierno central (por ejemplo, libros, supervisión), y subvenciones irrestringidas a gobiernos locales o regionales, y cierto control por parte de la comunidad local sobre la utilización de esos fondos.

Construcción y Financiamiento de Escuelas. En el modelo centralizado, el gobierno central establece normas de construcción uniformes y ejecuta directamente toda la construcción escolar. En el modelo descentralizado, la comunidad local financia y construye las escuelas; en países de escasos recursos este financiamiento se hace con contribuciones voluntarias y la utilización de materiales y prototipos locales. En el modelo mixto, el gobierno central puede construir las escuelas utilizando diferentes normas locales o puede exigir a la comunidad que se rija por las pautas establecidas por el gobierno para que éste las acredite y proporcione profesorado.

Auditorías Financieras y Administrativas. La responsabilidad de ejecutar auditoría y control financiero generalmente recae sobre el nivel gubernamental que proporciona los insumos para la educación. El gobierno central generalmente ejerce control interno sobre la utilización de sus propios recursos (por ejemplo, en el modelo centralizado) y lleva a cabo o exige auditoría externa de la utilización de sus fondos por otras ramas gubernamentales (ejemplo, en el modelo descentralizado). En cambio, los gobiernos locales generalmente controlan solamente aquellos fondos derivados de recursos locales.

III. ESCENARIO

La descentralización fiscal es la transferencia de las responsabilidades de generación de rentas y manejo de desembolsos del gobierno central a los subnacionales; en los términos de la Tabla 1, es el traslado del modelo "centralizado" al "mixto" o al "descentralizado". La descentralización fiscal es el núcleo de cualquier política de descentralización educativa. Los cambios en asignaciones de ingresos y gastos alteran los incentivos organizacionales y de comportamiento, con implicaciones importantes en la eficiencia y la equidad.

En el estado original del mundo, el gobierno central recauda todos los ingresos y toma todas las decisiones sobre los gastos. De un proceso presupuestario competitivo e interactivo, generalmente entre los Ministerios de Educación y Hacienda y el poder legislativo, resulta en presupuesto para la educación primaria y secundaria. Dentro de dificultades políticas y de otra índole, el Ministerio de Educación establece la asignación del presupuesto, a todas las categorías presupuestales y a todas las escuelas, comunidades y regiones en el país. Las comunidades o regiones que deseen nuevas escuelas, más maestros, más grados o cursos, o más recursos educativos deben solicitar los recursos al Ministerio de Educación. Los recursos adicionales son "gratis" para el solicitante, quien no está interesado ni en su utilización eficiente ni en las implicaciones de costo que pueda tener para el gobierno central. Por otra parte, el Ministerio de Educación se preocupa con los problemas de eficiencia y costo, y es de suponerse que los considere cuando responde a las solicitudes. Finalmente, puesto que el Ministerio de Educación proporciona directamente recursos físicos, no tiene que preocuparse por la debida utilización de los fondos, aunque se preocupa por la debida utilización de los recursos y para tales fines lleva a cabo supervisiones periódicas de las escuelas.

Las críticas de este mundo centralizado enfocan tres problemas principales. Primero, la centralización implica un alto grado de uniformidad de políticas, salarios y procedimientos, sin considerar las diferencias locales y regionales de las necesidades y precios de insumos. Segundo, la distancia geográfica entre los que toman las decisiones y los padres y la falta de mecanismos para que éstos

comunicquen sus preferencias dejan mucho descontento.¹ Tercero, el monopolio eficaz del Ministerio de Educación (excepto por, quizás, un pequeño grupo del sector privado educativo) restringe las opciones de los padres tanto en enseñanza como en innovaciones educacionales. Estos problemas pudieran ser aliviados dentro del contexto del financiamiento educacional centralizado y permitir, a través de políticas, variaciones regionales en currículum, salarios, y ofrecimiento de cursos; introducción de mecanismos que permitan comunicación y participación de los padres; y el desarrollo de políticas de estimulen innovaciones. Asumamos, sin embargo, que debido a limitaciones de recursos, dificultades institucionales o políticas tales cambios no son posibles. Como resultado, el país decide descentralizar la autoridad sobre las rentas y los gastos a los gobiernos locales y/o regionales.

Continuando en este escenario, el gobierno decide que la descentralización radical debe ser la solución si la centralización tiene problemas. Entonces adopta cambios constitucionales necesarios para ceder a cada gobierno local sus propios recursos (principalmente los impuestos sobre la propiedad) y la autoridad para decidir las tasas tributarias sobre esos ingresos, y para decidir los niveles de desembolsos en una diversidad de servicios locales, incluyendo la educación. Aún más, son responsables por reclutar y remunerar el profesorado (sujetos a las normas de requisitos mínimos establecidas por el gobierno central), así como de proveer materiales escolares y textos, construcción y mantenimiento de escuelas y edificios. Debido a la autonomía constitucional, el gobierno local está exento de suministrar informes financieros al gobierno central o de sujetarse a auditorías externas obligatorias.

Inicialmente, los ciudadanos locales se sienten eufóricos con sus nuevos poderes, pero pronto aparecen las críticas. La primera crítica y la más fuerte es que, como los gobiernos locales tienen poca capacidad fiscal (por ejemplo, poca base tributaria sobre la propiedad) no puede generar ni asignar suficiente renta para proporcionar la cantidad y calidad de educación que se proveía anteriormente. Estas jurisdicciones se quejan que sus niños carecen de la igualdad de oportunidad que tienen otros niños más afortunados que viven en jurisdicciones con mejor capacidad fiscal. Las jurisdicciones relativamente acomodadas se unen a las quejas de que también ellos carecen de la cantidad de ingresos necesarios para construir escuelas.² Otra crítica resulta de la asociación nacional de maestros, que se queja que maestros con capacidades similares están percibiendo diferentes sueldos en el país, y algunos solamente reciben sueldos a nivel de pobreza. Los padres también se unen al coro y se quejan que sus aportes (voces) algunas veces son ignoradas por los funcionarios elegidos y quienes tiene otros gastos prioritarios; aún más, ellos discuten que las escuelas no les proporcionan información básica sobre los gastos y rendimiento. El gobierno central pronto se da cuenta que no se puede deshacer fácilmente de la responsabilidad del financiamiento educativo y empieza a considerar políticas que solucionen los principales problemas. Una investigación de las opciones se inicia, naturalmente, con una evaluación de las políticas existentes en los países con gobiernos federales o descentralizados. Así mismo, esta evaluación empezaría primero con una definición del criterio que se utilizaría para evaluar esos sistemas, lo cual discutimos seguidamente.

IV. CRITERIO Y OPCIONES

¹ En términos de opción libre, el Ministerio de Educación puede percibirse como ofreciendo servicios que reflejan las preferencias del consumidor/votante promedio, dejando por lo tanto muchos clientes descontentos.

² Aparentemente, las jurisdicciones locales se encuentran en la situación de que no pueden obtener préstamos para inversión, un fenómeno común en los países en desarrollo.

La letanía de quejas de las disposiciones centralizadas y descentralizadas para el financiamiento y gasto educativo sugiere criterios que al menos pudieran ser empleados en una evaluación técnica de adopción de políticas. Como se define en la Tabla 2, estos criterios por lo menos incluirían (i) la capacidad del sistema para satisfacer las preferencias del consumidor; (ii) niveles mínimos garantizados de cantidad y calidad educativa; (iii) mecanismos para que los que toman decisiones respondan a los que pagan y utilizan la educación; y (iv) un nivel satisfactorio de igualdad de oportunidad educativa.³

La satisfacción de las preferencias del tributario/cliente están relacionadas a voz y opción. Entre más fuerte sea la voz de los tributarios y de los padres en la determinación de grabación y consumo, más amplio debe de ser el grado de satisfacción con los resultados.⁴ Aunque no hay una forma directa para medir este criterio, casi siempre la voz es mayor cuanto más pequeña es la jurisdicción que está decidiendo sobre impuestos y consumo. La voz también es mayor cuanto menor es el número de servicios por los cuales la jurisdicción es responsable.

Los requisitos del capital humano en las sociedades democráticas e industriales y la alta movilidad del capital humano implican que algunas jurisdicciones fallan al proporcionar la cantidad y calidad mínima de servicios educativos que puede resultar en productividad baja y alza en el costo de los servicios públicos en todas partes. Por lo tanto, existe una percepción externa para garantizar que todas las jurisdicciones proporcionen mínimos servicios educacionales, que se define como niveles mínimos de consumo por alumno.

La responsabilidad quiere decir obligar a que los funcionarios públicos a que rindan cuentas de sus acciones y por lo tanto es una condición necesaria para satisfacer cualquier criterio para juzgar medios alternativos para el financiamiento y consumo de la educación. Así como la satisfacción del consumidor no se puede medir fácilmente, tampoco se puede la responsabilidad, pero exige asignaciones claras de responsabilidades para financiar y proveer educación; conformidad entre la política pública y su cumplimiento; informes financieros y auditorías para garantizar la debida utilización de recursos; evaluación de programas para medir el rendimiento escolar; y que los consumidores tengan acceso libre y fácil a la información financiera y de rendimiento.

Mientras la mayoría de las sociedades quieren garantizar cierto grado de igualdad de oportunidad educativa, la especificación y definición del término varía ampliamente. Generalmente se considera que la igualdad está baja cuando existen grandes diferencias de consumo dentro de las distintas regiones del país, grupos étnicos o raciales, o grupos socioeconómicos. La existencia de correlaciones altamente positivas entre gastos educacionales y el ingreso familiar o entre gastos educacionales y la capacidad fiscal de la jurisdicción también reflejan baja igualdad de oportunidad educacional.

V. EXPERIENCIA EN CUATRO PAISES

³ Como se anotó en la introducción, estos criterios técnicos pueden diferir significativamente de aquellos utilizados por actores políticos involucrados en la toma de decisiones, pero los resultados del análisis técnico al menos podrán informar si no impedir el problema político.

⁴ Este planteo presume mecanismos por medio de los cuales las voces pueden ser expresadas justamente y no presume discriminación sistemática contra intereses minoritarios.

Como se anotó anteriormente, los países varían ampliamente en términos de organización de la educación pública. En la Tabla 3, he descrito algunas de las principales características organizacionales de cuatro países. Dos de los países—Australia y Chile—poseen amplios programas de participación de ingresos del gobierno central lo cual hace que se reduzcan substancialmente los desequilibrios fiscales del gobierno subnacional. Los otros dos países—EE.UU. y Brasil—tienen considerables desequilibrios en el gobierno subnacional aún después de transferencias categóricas y participación de ingresos.

Australia es una federación de estados con gobiernos municipales débiles. El gobierno central o la República provee gran parte (59%) del total de los ingresos estatales por medio de una redistribución de la participación de los ingresos fiscales.⁵ Como resultado, la capacidad fiscal es relativamente pareja en todos los estados, y las diferencias en los ingresos reflejan preferencias regionales. En contraste, los EE.UU. no provee participación de ingresos a ningún gobierno estatal o municipal, por lo tanto la gran desigualdad en la capacidad fiscal.⁶ El gobierno federal brasileño provee tanto participación de ingresos automática como transferencias discrecionales a los gobiernos estatales y municipales.⁷ Sin embargo, los desequilibrios fiscales entre los estados y los municipios es considerable.⁸ Además, las transferencias federales y estatales juegan un pequeño papel en la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios. Finalmente, Chile tiene tanto participación de ingresos como programas categóricos que redistribuyen la renta entre las 13 regiones y 334 municipios; el resto de los desequilibrios fiscales son pequeñas comparadas con los EE.UU. o Brasil.⁹

Financiamiento de Gastos Ordinarios Educativos. Aunque estos cuatro países asignan la responsabilidad de proporcionar educación a gobiernos subnacionales, sus métodos varían. El grado substancial de equilibrio fiscal entre los estados en Australia significa que las transferencias estatales pueden enfocar necesidades especiales y no preocuparse de la capacidad fiscal del estado. Aún así, las subvenciones categóricas estatales representan el 11 % del total de los ingresos de las escuelas estatales. Excepto por las escuelas privadas que representan el 30% del total de las inscripciones de primaria-secundaria, la educación es proporcionada directamente por los gobiernos estatales. De aquí que no haya

⁵ Groenewegen (1984), p. 243.

⁶ El programa de participación de ingresos de los EE.UU. funcionó solamente de 1972 a 1980; su fórmula tan compleja no resultó en una redistribución significativa. Las subvenciones-para-ayuda federales, que muy levemente redistribuye entre los estados, actualmente representa un 18% del total de los ingresos y gastos estatales y locales (ACIR, 1990).

⁷ El total de las transferencias a los gobiernos estatales y municipales es del 22% de los ingresos actuales administrados directamente por ellos (por ejemplo, excluyendo empresas privadas); el total de la transferencia federal y de la participación de ingresos a los estados representa el 23 y 7 por ciento de sus ingresos administrativos directos.

⁸ Mientras que las transferencias federales a los estados del nordeste son el triple de la cantidad concedida a los estados del sudeste, sus gastos por capita son menos de la mitad de esta cantidad.

⁹ Las transferencias del gobierno central son el 56% del total de los ingresos ordinarios de los gobiernos municipales.

necesidad de subvenciones estatales a los municipios, aunque las asignaciones presupuestarias estatales a escuelas en particular refleja las diferencias locales en servicios y costos.¹⁰

En contraste con Australia, las transferencias del gobierno federal de los EE.UU. no compensan los desequilibrios interestatales de la capacidad fiscal o las diferencias en gastos interestatales de la educación. Los gobiernos federales generalmente delegan la responsabilidad de proveer educación primaria y secundaria a distritos locales especiales, que frecuentemente colindan con otros gobiernos locales. Las categóricas federales representan el 6 % del total del financiamiento de la educación, mientras que los gobiernos estatales proporcionan cerca de la mitad a través de bloques de redistribución y subvenciones categóricas, y recursos rentables propios locales representan un poco menos de la mitad del total.¹¹ Tanto las transferencias categóricas federales como las estatales son numerosas y complejas y enfatizan compensación a las autoridades locales por gastos educacionales o necesidades especiales.

El financiamiento educacional elemental y secundario en Brasil es complejo por la naturaleza de su sistema escolar doble, especialmente en el nivel elemental. Los gobiernos estatales operan las escuelas primarias estatales al tiempo que en la misma jurisdicción frecuentemente se operan escuelas primarias municipales.¹² Transferencias educativas del gobierno federal a los estados y municipios son estabilizantes pero representan solamente un 10 % del total de los gastos educativos (elementales y secundarios) estatales y municipales; estas transferencias se hacen en forma de subvenciones a proyectos y son negociadas con las secretarías educativas estatales.¹³ Además el gobierno federal provee parte de los textos y comidas escolares a los estudiantes en todas las escuelas públicas. A pesar de la amplia variación interestatal en la capacidad física entre los municipios, los gobiernos estatales no han adoptado una norma de bloqueo o subvenciones categóricas para la educación, aunque la existencia de las escuelas estatales reduce la demandas educacionales en los presupuestos municipales. Tanto los gobiernos municipales como los estatales constitucionalmente están obligados a asignar 25 % de ingresos específicos para la educación.

El financiamiento de la educación en Chile es relativamente sencillo. Los municipios tienen la responsabilidad de proveer educación pública, ya sea directamente o a través de corporaciones semi-autónomas, pero el gobierno central tiene la mayor responsabilidad del financiamiento de la educación. El financiamiento proporcionado por el gobierno central representa el 90 % de los gastos educacionales municipales elementales y secundarios y se hace en forma de transferencias por alumno basado en necesidades especiales y factores de costo. Las escuelas sin fines de lucro, que representan un 32 % del total de las inscripciones elementales y secundarias, también son elegible para recibir la misma transferencia por alumno; puesto que los padres pueden seleccionar la escuela de los niños estas

¹⁰ Véase Mathews (1983).

¹¹ Hay amplias diferencias entre los estados. Por ejemplo, las autoridades locales proveen 17.9% del financiamiento en Alabama contra el 55.8% en Nevada; véase Schwartz y Moskowitz (1988).

¹² La constitución de 1988 delegó la responsabilidad de las escuelas primarias a los estados a los municipios y los estados deberían de responsabilizarse por las escuelas secundarias, pero en la práctica, el sistema doble continúa funcionando, especialmente al nivel elemental.

¹³ El Banco Mundial, Brazil: Finance of Primary Education, Washington, D.C., 1986.

transferencias operan como comprobantes educativos. Los municipios financian el restante 10 % de sus gastos educacionales de sus ingresos por propios recursos.¹⁴

Financiamiento de Desembolsos de Capital. Las inversiones de capital (principalmente la construcción y mantenimiento de escuelas), al igual que el financiamiento de los gastos ordinarios, difiere ampliamente entre los cuatro países. En Australia, los gobiernos estatales financian las inversiones de capital de sus rentas estatales y de su participación de subvenciones para misceláneos de las subvenciones de capital estatales, financiadas con la emisión de bonos gubernamentales; el papel del gobierno central en el financiamiento directo de inversiones de capital es mínimo. Por otra parte, en los EE.UU. las autoridades locales son las responsables por el financiamiento de inversiones de capital, principalmente a través de bonos perpetuos (obligatorios?), con algunas reglamentaciones y asistencia estatales. Los municipios y estados en Brasil son responsables por el financiamiento de la inversión de capital en la educación con sus propios recursos y con transferencias federales negociadas. Finalmente, en Chile el gobierno central es el responsable por el financiamiento y construcción de escuelas municipales, principalmente a través de solicitudes municipales al Fondo de Desarrollo Nacional.¹⁵ Aunque estas solicitudes son evaluadas técnicamente, los lazos políticos entre el gobierno central y el municipal son importantes en la asignación de estas subvenciones discrecionales.¹⁶

Reclutamiento y Remuneración del Profesorado. Los sueldos del personal son generalmente el 90 % del total de los gastos ordinarios; por lo tanto la responsabilidad de reclutar profesorado y establecer remuneración determina en gran parte la autoridad sobre los gastos. En Australia, esta autoridad descansa con el gobierno estatal, aunque han habido recientes experimentos de reclutamiento local. En los EE.UU. esta responsabilidad descansa en las autoridades locales, aunque el estado establece las normas de credenciales y frecuentemente administra planes de pensión para los maestros en todo el estado. En Brasil, los gobiernos municipales y estatales son responsables por reclutar y remunerar los maestros en sus escuelas respectivas. Finalmente, en Chile, esta autoridad es concedida a los municipios, aunque recientemente el gobierno central aprobó una escala de sueldos mínima aplicable a todas las escuelas que reciben subvenciones públicas.

Evaluación y Auditoría. Ninguno de los países de nuestro pequeño ejemplo puede decirse que hace un buen trabajo de auditoría financiera y evaluación de programas. En Australia, el "Commonwealth" es responsable por la auditoría de los programas categóricos, que generalmente no se incluyen en el presupuesto del gobierno estatal. No hay un solo procedimiento consistente para auditoría

¹⁴ Hay tres tipos de escuelas en Chile—la pública municipal (con el 59% de inscripciones), subsidiada sin fines de lucro (32% de inscripciones), privadas con financiamiento de matrículas (9% de inscripciones); esta últimas no reciben subvenciones del gobierno central.

¹⁵ El Ministerio de Educación juega solamente el papel de asesor del Fondo Nacional de Desarrollo en la selección de proyectos. Las escuelas sin fines de lucro no son elegibles para financiamiento gubernamental de inversión de capital, lo que significa que sus gastos deben mantenerse inferiores al valor del comprobante recibido.

¹⁶ Particularmente, el director de cada región, quien es nombrado por el Presidente, tiene la última palabra en las subvenciones del Fondo Nacional para el Desarrollo. Las solicitudes de los alcaldes de la misma vena política del director aparentemente reciben tratamiento preferido.

y evaluación; en su lugar se celebran acuerdos de revisión con las agencias estatales ejecutoras.¹⁷ En los EE.UU. el gobierno federal sigue un procedimiento consistente de auditoría, con una determinada agencia federal investida con la autoridad de llevar a cabo una auditoría de todos los programas federales en un estado determinado. Mientras que este sistema evita numerosas auditorías por muchas agencias federales, el gran número de programas con subvenciones federales (392 programas categóricos en 1984) y numerosas condiciones subvencionales reducen su cumplimiento efectivo. Generalmente los gobiernos municipales hacen auditorías de la utilización de transferencias estatales categóricas, las cuales son revisadas por autoridades estatales. Además, la mayoría de los estados tienen programas de exámenes que proporcionan información a los padres y comunidades sobre indicadores de rendimiento escolar.

Tanto en Brasil como en Chile, las prácticas de auditoría enfatizan el cumplimiento pre-auditado de autoridad legal para gastar; las condiciones subvencionales, excepto por la utilización de los fondos generalmente no son incluidas en dichas auditorías; los ministerios de los gobiernos centrales generalmente carecen de la capacidad para proveer intensivas evaluaciones de programas; y las subvenciones del gobierno central no son asignadas a los estados o los municipios. Sin embargo, en otros aspectos los países difieren ampliamente. En Brasil, tribunales estatales auditan tanto las cuentas estatales como las municipales. Sin embargo, los informes financieros de los municipios a los gobiernos federales y estatales no siguen las prácticas usuarias de contabilidad, las que exigen trabajo cuidadoso para la generación de datos comparativos, un proceso que toma años en publicar. El Contralor General de Chile, por otra parte, efectúa auditorías periódicas a fondo de todas las cuentas municipales, incluso las transferencias del gobierno central y fija sanciones severas en caso de errores. Además, el Ministerio de Educación suministra nacionalmente un programa de pruebas educativas pero no disemina extensivamente o analiza los resultados.¹⁸

Las medidas organizacionales de estos cuatro países pudieran ser evaluadas en términos de los cuatro criterios enumerados anteriormente en la Tabla 2. He tratado de proporcionar un breve avalúo de esta naturaleza en la Tabla 4. Encontramos que los EE.UU. son los que mejor satisfacen el criterio de la satisfacción del cliente; tanto Australia como Chile proveen un sistema eficaz de mínimos gastos educativos y garantizan un alto grado de igualdad y oportunidad; ninguno de los países satisface el criterio de responsabilidad muy bien, aunque los EE.UU. sí a dar a conocer al público las auditorías financieras y las evaluaciones de rendimiento.

¹⁷ Else-Mitchell (1986).

¹⁸ Schiefelbein (1991).

Tabla 1. TIPOLOGÍA DE LA CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

	MODELO CENTRALIZADO	MODELO MIXTO	MODELO DESCENTRALIZADO
Currículum y Métodos de Enseñanza	El currículum, los materiales de enseñanza, la actualización del profesorado los provee el Ministerio de Educación Central.	El currículum, los materiales de enseñanza y actualización del profesorado los proveen el gobierno central o sus delegados regionales.	El contenido básico del currículum es establecido centralmente, pero los textos pueden ser seleccionados y comprados localmente, la actualización puede ser provista localmente.
Exámenes y Supervisión	El Ministerio de Educación establece y evalúa los exámenes; la responsabilidad directa de la supervisión recae, a menudo, en las oficinas administrativas regionales.	Los exámenes son establecidos centralmente pero generalmente administrados y evaluados regionalmente; la supervisión de la instrucción local generalmente la hacen funcionarios de oficinas regionales o distritales.	Los exámenes son establecidos y evaluados localmente o por asociaciones escolares voluntarias; el gobierno central o regional generalmente proveen supervisión limitada de profesorado y escuelas.
Reclutamiento y Remuneración del Profesorado	El gobierno central establece las normas de acreditación, provee la preparación del profesorado, establece las escalas de sueldos, y directamente paga a los docentes.	El profesorado puede ser seleccionado por las autoridades escolares locales, pero el gobierno central o regional generalmente establece las escalas de sueldos; las normas de acreditación también son establecidas centralmente.	El gobierno central selecciona y establece las escalas de sueldos de los profesores; las normas de acreditación también son establecidas generalmente por el gobierno central pero no se cumplen.
Financiamiento de Gastos Ordinarios	Todos los gastos ordinarios financiados por el gobierno central, excepto algunas cuotas menores. Se distribuyen otros recursos no correspondientes a docentes.	El gobierno central o regional proporciona casi todos los recursos a las escuelas locales aunque parte de los gastos son financiados con ingresos locales y la comunidad ejerce influencia en la totalidad de los gastos.	El gobierno central financia la educación elemental y secundaria con ingresos locales; algunas veces se exigen cuotas a los usuarios o contribuciones "voluntarias" a las asociaciones de padres y maestros; el gobierno central puede proveer subvenciones categóricas o para proyectos.
Construcción de Escuelas	El gobierno central establece las normas de construcción las cuales pueden ser uniformes para todo el país y cubre todos los gastos, aunque puede exigir que la comunidad local proporcione mano de obra y/o materiales de construcción.	El gobierno central establece las normas de construcción y fondos de contraparte algunas veces son proporcionados para la construcción escolar en forma de compromiso por parte del gobierno central de pagar parte de los gastos ordinarios.	La comunidad local provee los terrenos y materiales para la construcción de escuelas; la mano de obra puede ser voluntaria; y las normas locales de construcción se utilizan.
Auditorías Financieras y Administrativas	Revisión del ministerio de educación central por auditores internos y externos	Los auditores internos del gobierno central junto con auditores externos revisan la utilización de fondos del gobierno central por agencias locales.	Los gobiernos locales son responsables por controlar y administrar las auditorías externas de las agencias escolares; el gobierno central puede auditar la utilización de fondos por la agencia local.

Tabla 2. CRITERIOS PARA EVALUAR OPCIONES POLITICAS

CRITERIOS	COMENTARIOS
Satisfacción de las preferencias del consumidor/tributario en cuanto a gravámenes y servicios educativos.	Cuanto más grande la jurisdicción, más homogéneo el servicio, y cuanto más heterogéneas las preferencias de la población intercaada en la educación, más pobre es el balance entre las preferencias de los ciudadanos y los servicios que reciben.
Niveles mínimos garantizados de cantidad y calidad educacional.	La alta movilidad asociada con capital humano trae consigo sobrelances interjurisdiccionales de beneficios educativos.
Responsabilidad por desempeño educacional y la utilización de fondos.	Rendición de cuentas exige asignación clara de responsabilidades, información pública sobre desempeño y financiamiento, y rigurosas auditorías financieras y administrativas retroactivas.
Igualdad de oportunidad educacional.	Correlaciones elevadas entre la cantidad y la calidad educacional y entre el ingreso familiar y la base tributaria local generalmente se interpreta como baja igualdad de oportunidad educacional.

Tabla 3. ORGANIZACION DEL FINANCIAMIENTO Y DESEMBOLO ESCOLAR

PAIS	FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS ORDINARIOS	FINANCIAMIENTO DE GASTOS DE CAPITAL	RECLUTAMIENTO Y REMUNERACION DE PROFESORES	EVALUACION Y AUDITORIA
Australia	Los estados son responsables por el financiamiento de las escuelas estatales y privadas con algunas transferencias federales (11% del total para escuelas estatales); transferencias federales y estatales a las escuelas privadas primarias representan el 38% del total de sus gastos.	La construcción de escuelas públicas es financiada de los ingresos estatales, de subvenciones de capital no asignado y subvenciones categóricas de la república.	Los gobiernos estatales tienen la responsabilidad global, con reciente participación local en reclutamiento.	La República hace auditoría de sus subvenciones categóricas por medio de acuerdos <i>ad-hoc</i> con las agencias estatales.
Estados Unidos	Los estados y localidades comparten la responsabilidad de financiar las escuelas locales con pequeñas contribuciones federales (6% del total); amplia variación de financiamiento educacional entre los estados.	Los gobiernos locales tienen la primera responsabilidad por el financiamiento, principalmente con ganancias de bonos y alguna asistencia estatal.	La responsabilidad de gobiernos locales con funciones estatales, generalmente limitada a normas de acreditación y planes de pensiones.	Los gobiernos locales generalmente son responsables por organizar auditorías externas con supervisión estatal y auditorías federales de transferencias federales; los estados son responsables evaluaciones y exámenes.
Brasil	Los estados financian las escuelas estatales, los municipios financian las municipales con pequeñas contribuciones federales (10% del total).	Cada nivel gubernamental es responsable por el financiamiento de su propia construcción escolar.	Cada nivel gubernamental es responsable por la remuneración de sus profesores con participación estatal limitada a normas de acreditación.	El gobierno estatal es responsable por la auditoría de las cuentas estatales y municipales con énfasis en pre-auditoría; no hay evaluaciones o exámenes.
Chile	El gobierno central financia las escuelas municipales con pequeñas contribuciones municipales (10% del total).	El gobierno central financia y construye las escuelas municipales.	El gobierno municipal es responsable por el reclutamiento y remuneración, de acuerdo a las normas establecidas por el gobierno central, incluso las escalas de salarios mínimos.	El gobierno central hace la auditoría de las cuentas municipales con énfasis en pre-auditoría y administra los exámenes nacionales estandarizados; no hay evaluación de programas.

Tabla 4. EVALUACION DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN CUATRO PAISES

PAIS	SATISFACCION DEL CONSUMIDOR/TRIBUTARIO	MINIMOS DESEMBOLSOS EDUCACIONALES	RESPONSABILIDAD	IGUALDAD DE OPORTUNIDAD
AUSTRALIA	Los estados pueden determinar sus ingresos y desembolsos educacionales, pero tienen un control local muy limitado; amplias subvenciones gubernamentales a las escuelas privadas.	No hay normas nacionales; los estados garantizan niveles mínimos de desembolsos en las escuelas estatales.	El consumidor/ contribuyente tributario tiene poca opinión en las decisiones financieras, pero puede tener la alternativa de seleccionar escuela privada; el sistema financiero es transparente, pero los presupuestos estatales excluyen las transferencias de las repúblicas.	Considerable igualdad de desembolsos entre los estados y entre las escuelas estatales; el promedio de desembolso en las escuelas católicas es del 72% del de las escuelas estatales.
ESTADOS UNIDOS	Los distritos locales establecen las tasas tributarias y los niveles de desembolso, sujetos a controles estatales; las juntas directivas escolares son elegidas.	No hay normas nacionales; los estados garantizan niveles mínimos de desembolsos y administran la calidad mínima.	El consumidor/ contribuyente tributario tiene amplia opinión en las decisiones financieras; la complejidad del financiamiento reduce la transparencia; auditorías rigurosas e información libre de exámenes estatales.	Considerable desigualdad de desembolso entre los estados desiguales en algunos estados son reducidas por medio de asistencia estatal redistribuida.
BRASIL	Los municipios establecen los niveles de desembolso pero tienen poder limitado para aumentar los ingresos; los alcaldes y consejeros son elegidos.	La constitución federal exige que los gobiernos federales y estatales asignen 25% de los ingresos a la educación; no hay normas estatales mínimas.	El consumidor/ contribuyente tributario tiene algo de opinión con respecto a los desembolsos de las escuelas municipales; falta de información sobre desempeño escolar y utilización de fondos.	Considerable desigualdad de desembolso entre y dentro de los estados a pesar de asistencia federal redistributiva; los estados fallan en balancear las diferencias de desembolso en las escuelas municipales.
CHILE	Los municipios establecen los niveles de desembolso pero tienen poder muy limitado para aumentar los ingresos; los alcaldes y consejeros son elegidos actualmente.	El mínimo nivel de desembolso establecido por nivel de comprobante por alumno.	El consumidor/ contribuyente tributario tiene considerable opinión con respecto a los desembolsos de las escuelas municipales y tiene la opción de elegir escuela privada; la información financiera y sobre desempeño no es diseminada.	Considerable igualdad de desembolso en las escuelas municipales y las escuelas privadas subsidiadas.

