

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA**

**Jorge Enrique Vargas González
Alfredo Sarmiento Gómez**

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



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

LC/L.1078
Noviembre de 1997

Este documento fue preparado por los señores Jorge Enrique Vargas González y Alfredo Sarmiento Gómez, consultores del Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria en Salud en América Latina y el Caribe (HOL/94/S57). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
RESUMEN	7
I. INDICADORES BÁSICOS	9
1. Indicadores de cobertura	9
2. Indicadores financieros	11
II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN	15
1. La estructura preexistente	15
2. El proceso de descentralización concentración de 1950 a 1986	16
3. Las condiciones sectoriales en 1986	17
4. El proceso de descentralización y sus motivaciones	19
III. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO DE EDUCACIÓN	23
1. La gestión escolar y la gestión territorial	23
2. Financiamiento del componente territorial	25
IV. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA Y DESCENTRALIZACIÓN SECTORIAL	33
1. Una evaluación de las condiciones existentes para el avance de la reforma ..	33
2. Tendencias iniciales del impacto de la reforma en departamentos y municipios seleccionados	39
ANEXO	47
NOTAS	60
BIBLIOGRAFÍA	63

PREFACIO

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

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

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

RESUMEN

En Colombia, la descentralización educativa se inició en 1987 con la entrega a los municipios de las responsabilidades de manejo de la infraestructura física. En 1989 se aprobó la administración de los docentes por parte de los alcaldes, pero la medida fue rápidamente revertida. En 1991 se estableció la descentralización de la gestión educativa a los departamentos, previendo su posterior transferencia de éstos a los municipios. El proceso de implantación de esta decisión comenzó en 1994 con la Ley General de Educación. El proceso ha tenido motivaciones múltiples y contradicciones.

El sistema descentralizado de educación tiene dos componentes mutuamente complementarios: gestión territorial y gestión escolar. La primera está orientada a administrar los recursos humanos, físico y financieros (transferencias presupuestales nacionales, fondos territoriales, cofinanciación y crédito) de la educación. El componente de gestión escolar debe garantizar la autonomía del establecimiento escolar como base de la calidad educativa, mediante los gobiernos escolares, el Plan Educativo Institucional y el Sistema de Información Institucional.

Las transferencias obligatorias a los departamentos (Situado Fiscal) y a los municipios (participación en los ingresos corrientes de la nación) financian cerca del 80% del gasto de educación. El gasto restante es cubierto con recursos generados territorialmente y con fondos de crédito y cofinanciación. Este modelo descentralista no tiene suficientes incentivos a la eficiencia y está propiciando la pereza fiscal. Hay también fallas de equidad, que se constatan al observar que el financiamiento gestionado por los departamentos es proporcionalmente mayor en los municipios más grandes y más ricos. El principal problema de este esquema de financiamiento es que tiene como base el costo de los insumos y no el resultado logrado, con las consecuencias descritas.

La descentralización educativa colombiana tiene los elementos esenciales para ser exitosa: legitimidad política fundada en la elección de alcaldes y gobernadores, descentralización administrativa, transferencia de recursos para el cumplimiento de las responsabilidades territoriales y participación democrática en la planificación, dirección y evaluación de la educación. No obstante, la implantación del modelo tiene problemas no resueltos que pueden malograrlo: mecanismos inconvenientes de asignación de recursos, carencia de dinámicas hacia el incremento de la eficiencia interna y de la calidad, superposición de competencias entre niveles territoriales, atraso en la gestión escolar y falta de autonomía en la escuela. El resultado es un pésimo modelo administrativo, en el cual el administrador financiero asigna recursos con un instrumento inequitativo; el administrador de personal desconoce las necesidades de la operación y el gerente de la operación (el rector) no tiene capacidad de manejar los recursos de los que es responsable.

I. INDICADORES BÁSICOS

Hasta comienzos de la década de los ochenta, el sistema de información sobre educación en Colombia fue completamente centralizado. Se esperaba que todos los planteles -oficiales o privados- reportaran en un censo anual unos formularios estándar diseñados por el Departamento Nacional de Estadística y el Ministerio de Educación Nacional.¹ Estos formularios han sido reformados periódicamente y son, intrínsecamente, instrumentos estadísticos aceptables. Sin embargo, el hecho de ser pensada, recolectada y procesada para uso del nivel nacional, ha convertido a la información en no oportuna, de dudosa calidad y de cobertura variable y no controlada. La información que se presenta en este capítulo ha sido desarrollada para este estudio con los datos de la Misión Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación, basados en los reportes del Departamento Nacional de Estadística.

1. Indicadores de Cobertura

El censo de 1993 muestra que la cobertura de la educación por departamentos es altamente inequitativa. Mientras en el total del país 10% de la población mayor de 18 años es analfabeta, en la capital esta cifra es apenas 1.6% y en algunos departamentos como Cundinamarca, Chocó y Sucre el problema afecta a más de un adulto por cada cinco (cuadro 1). La región más atrasada es la conformada por los departamentos de la costa caribe, que con una sola excepción sobrepasan el promedio nacional.

Prácticamente todos los departamentos cuentan con infraestructura y recursos para atender la educación primaria, como muestra la existencia de tasas brutas de cobertura superiores al 100%. Estas son inferiores únicamente en los departamentos de desarrollo reciente de la Orinoquia y la Amazonía (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) cuya población es muy dispersa y el problema es cómo llegar a ella más que falta de financiamiento.

Las tasas netas de primaria muestran que a pesar de tener el 110% de los recursos necesarios para atender a la población entre 7 y 12 años, el sistema apenas atiende al 74%. Por encima del promedio se encuentran los departamentos más urbanos y desarrollados y por debajo los de población dispersa. Como se examinará en el estudio sectorial de educación, uno de los principales retos en primaria, ahora con cargo a los departamentos, es lograr niveles de eficiencia interna que reduzcan las tasas de repetición y extraedad, de manera que puedan atenderse todos los niños en edad escolar y se liberen recursos para la secundaria. En secundaria (grados 6 a 11), aún es necesaria la ampliación de la oferta educativa, pues sólo un departamento tiene una tasa bruta superior a 100%. La ineficiencia en este nivel es menor que en primaria; no obstante, existe un desperdicio total cercano al 20% en promedio.

Cuadro 1
TASAS DE ANALFABETISMO Y ESCOLARIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1993

Departamentos	Analfabetas Tasa	Primaria		Secundaria	
		Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta
Amazonas	2.6	28.8	42.6	18.9	29.3
Antioquia	12.0	74.0	106.3	39.5	55.9
Arauca	7.9	65.7	106.1	23.9	36.3
Atlántico	13.0	77.6	117.4	51.6	74.5
Bogotá	1.6	84.2	116.2	61.7	87.9
Bolívar	6.4	72.8	116.4	40.0	59.4
Boyacá	14.8	80.4	115.7	36.9	53.7
Caldas	13.5	75.5	106.3	40.8	58.4
Caquetá	7.8	60.4	94.2	22.2	32.3
Casanare	13.5	64.6	103.9	23.1	34.6
Cauca	12.1	63.8	97.3	26.5	38.5
Cesar	16.0	69.7	114.9	34.8	52.3
Córdoba	18.1	70.1	121.1	31.8	49.5
Cundinamarca	27.3	82.0	116.4	42.7	59.2
Chocó	23.0	58.6	104.8	26.2	43.3
Guainía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guaviare	11.5	26.8	41.4	10.1	15.0
Huila	11.6	75.4	109.3	33.6	47.9
La Guajira	18.5	55.8	92.2	33.9	51.9
Magdalena	12.7	65.0	112.0	33.9	50.4
Meta	16.3	72.4	107.4	37.1	52.2
N. Santander	16.3	75.2	111.0	36.3	51.3
Nariño	9.7	72.1	106.7	28.4	40.8
Putumayo	13.8	19.0	28.9	10.9	15.9
Quindío	12.7	77.5	112.2	45.8	64.7
Risaralda	7.7	75.4	107.6	41.7	59.5
San Andrés	7.0	97.4	136.8	72.1	102.0
Santander	10.8	80.2	113.4	40.8	57.6
Sucre	25.0	68.5	119.8	30.5	45.7
Tolima	12.1	73.0	108.5	38.2	54.3
Valle del Cauca	5.6	79.3	121.4	48.3	69.1
Vaupés	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vichada	17.7	20.0	13.7	3.9	6.3
Total Nacional	9.9	74.0	110.5	41.0	59.0

Fuentes: Cálculos de la Misión Social, con base en el Censo de 1993 y la encuesta Casen.

Nota: n.d. no disponible

Este análisis tiene expresiones regionales muy variables. La población de las ciudades más grandes (Santafé de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Cartagena y Cúcuta), con más de 500 mil habitantes, crece a tasas superiores al promedio nacional como efecto del proceso de urbanización. También crecen a tasas superiores al promedio los departamentos de la costa Atlántica (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira y Sucre),

por efecto de un tardío mejoramiento en las condiciones de salubridad. En estos territorios, la cobertura sigue siendo un reto importante.

2. Indicadores financieros

El cuadro 2 sintetiza los indicadores financieros básicos relacionados con educación. El gasto en educación representa algo más del 5% del PIB. El gasto privado se ha tomado de cuentas nacionales, como un rubro del consumo final de las familias.² El cálculo del gasto privado debe tomarse como una estimación mínima, ya que parece estar subvalorado por no tener en cuenta el crecimiento de la matrícula privada.

El gasto en educación como porcentaje del PIB se ha mantenido por encima del 4% en la década de los años noventa; el 4.4% de 1996 es atípico y se debe a un reaforo de rentas producido por una sentencia a favor de los departamentos y municipios y a la negociación salarial de los docentes. Este 4% representa un primer resultado notable de la importancia tomada por la educación a partir de la Constitución de 1991. En la mitad del decenio de los ochenta, el gasto público del gobierno central en educación había disminuido como efecto del ajuste fiscal (en 1985, dicho ajuste disminuyó el salario de los trabajadores públicos en 10% en términos reales). En esta ocasión el peso del gasto en educación descendió de 3.7% a 2.7% del PIB. La recuperación se ha dado en los años noventa con el crecimiento de las transferencias nacionales a los departamentos y municipios. El crecimiento en términos reales es de 15% en 1995 y 10% en 1996. El crecimiento esperado para 1997 es bastante menor como consecuencia del desequilibrio fiscal que obligará a una restricción del gasto, el cual, como ha sido tradicional, afectará mucho más a los sectores sociales.

Al revisar la evolución del gasto en educación por fuentes, se encuentra que las transferencias han sido las que han mostrado un crecimiento más dinámico; así, al comienzo del decenio significaban 1.6% del PIB y en 1996, el 2.7%. La mayor parte del gasto público se dedica a la educación básica primaria y secundaria (3.2% del PIB), mientras la educación superior obtiene sólo un 0.7% del PIB. El gasto privado en oferta educativa es complementario por niveles, el mayor porcentaje es el correspondiente a la universidad, donde el costo promedio por alumno es mayor y la participación privada es más alta (60%); el menor se hace en primaria, concentrado principalmente en la zona urbana. Económicamente, el gasto privado se comporta como un bien superior cuya demanda crece con el ingreso real.

Las transferencias de ingresos corrientes de la nación a los departamentos de la forma ordenada por la Constitución de 1991, comienzan efectivamente en 1994. La matrícula de todos los departamentos recibe un impulso y se observan crecimientos que están bastante por encima de la tasa de crecimiento de la población objeto. Es, por tanto, probable que los niveles de cobertura aumenten, si los niveles de eficiencia interna no empeoran. La información no está aún disponible para poder analizar la matrícula por edades en estos años, de manera que no se puede estimar concretamente el efecto de estos aumentos en matrícula. Se puede decir, sin embargo, que el proceso de descentralización si ha impulsado la oferta educativa oficial.

Cuadro 2
ESTIMACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB,
1994 - 1996
(miles de Dólares)

Componentes del Gasto	1995	1996	Incremento
Gasto Público Directo			
1.1 Recursos Nacionales			
Dirección Superior Ministerio de Educación	330,046	237,565	-28.0
Funcionamiento	307,749	205,630	-33.2
Inversión	22,297	31,935	43.2
Fondo de Inversión social	150,943	187,901	24.5
Educación superior ¹	476,127	654,098	37.4
Funcionamiento	398,409	520,103	30.5
Inversión	77,718	133,995	72.4
Cultura, deporte y juventud ²	91,641	126,422	38.0
Funcionamiento	25,339	31,569	24.6
Inversión	66,302	94,853	43.1
Otros ³	4,564	6,549	43.5
Funcionamiento	2,759	3,999	44.9
Inversión	1,805	2,550	41.3
Fondo educativo de compensación	0	104,343	n.a.
Subtotal Recursos Nacionales	1,053,321	1,316,878	25.0
1.2 Recursos departamentales			
Situado Fiscal ⁴	1,417,280	1,954,596	37.9
Rentas propias dedicadas a educación	201,373	231,367	14.9
Subtotal recursos departamentales	1,618,653	2,185,963	35.1
1.3 Recursos municipales			
Participaciones educación Ley 60	277,509	384,728	38.6
Participaciones cult.y dep. Ley 60	59,643	64,194	7.6
Subtotal recursos municipales	337,152	448,922	33.2
Total gasto público	3,009,126	3,951,763	31.3
Gasto público como % del PIB	4.2%	4.4%	
Total gasto privado	823,412	1,011,744	22.9
Gasto privado como % del PIB	1.1%	1.1%	
Total gasto en educación	3,832,539	4,963,507	29.5
Gasto total en educación como % del PIB	5.3%	5.6%	
PIB	72,410,128	88,853,554	22.7

¹ Incluye Icfes, Icetex, universidades nacionales, departamentales y municipales, institutos técnicos y tecnológicos y residencias femeninas. ² Incluye Coldeportes, Colcultura, Instituto de Cultura Hispánica, Instituto Caro y Cuervo, Biblioteca Pública Piloto de Medellín y proyectos del Viceministerio de la Juventud. ³ Incluye Instituto Nal. de Ciegos, Instituto Nacional de Sordos, Instituto Luis Carlos Galán y Colparticipar. ⁴ Incluye prestaciones sociales.

n.a.: No aplica

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional.

Cuadro 3
ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA Y SECUNDARIA) Y MEDIA
EN EL SECTOR OFICIAL, 1994-1996

Departamentos y Distritos	Alumnos Matriculados			Alumno/ docente ¹ ,1996	Crecim, 1995/1994	% matrícula 1996/1995
	1994	1995	1996			
Amazonas	11,030	18,079	18,826	34.0	63.91	4.13
Antioquia	847,160	943,320	980,587	31.1	11.35	3.95
Arauca	34,549	52,456	58,248	24.2	51.83	11.04
Atlántico	181,102	116,998	124,293	23.8	-35.40	6.24
Barranquilla ²	74,980	79,663	84,638	18.7	6.25	6.25
Bogotá	502,751	509,162	538,737	16.6	1.28	5.81
Bolívar	200,938	196,841	201,154	20.8	-2.04	2.19
Boyacá	223,816	239,072	244,824	19.8	6.82	2.41
Caldas	185,782	179,284	184,809	17.7	-3.50	3.08
Caquetá	67,111	80,329	86,595	22.5	19.70	7.80
Cartagena ²	78,132	80,292	82,512	18.9	2.76	2.76
Casanare	40,213	39,062	40,225	20.4	-2.86	2.98
Cauca	194,886	197,306	212,923	20.7	1.24	7.92
Cesar	158,061	169,417	186,989	23.3	7.18	10.37
Chocó	73,386	119,759	123,025	24.6	63.19	2.73
Córdoba	272,645	263,140	274,521	23.4	-3.49	4.33
Cundinamarca	309,887	346,356	360,499	27.6	11.77	4.08
Guainía	4,106	4,997	5,208	9.8	21.70	4.22
Guaviare	11,591	14,562	15,322	22.1	25.63	5.22
Huila	160,557	174,567	179,615	21.8	8.73	2.89
La Guajira	79,515	87,800	91,235	26.6	10.42	3.91
Magdalena	123,722	104,604	107,780	19.1	-15.45	3.04
Meta	98,566	114,234	117,564	24.9	15.90	2.92
Nariño	172,311	221,450	228,968	15.8	28.52	3.39
N. De Santander	207,813	246,316	252,697	22.7	18.53	2.59
Putumayo	50,570	64,223	67,728	22.4	27.00	5.46
Quindío	87,636	91,188	93,601	23.6	4.05	2.65
Risaralda	143,140	147,184	153,303	24.5	2.83	4.16
San Andrés	12,098	15,301	16,059	26.6	26.48	4.95
Santa Marta ²	43,262	44,952	46,708	17.2	3.91	3.91
Santander	296,474	294,664	306,397	20.6	-0.61	3.98
Sucre	135,762	167,465	172,228	24.1	23.35	2.84
Tolima	248,436	257,094	266,039	22.4	3.49	3.48
Valle	438,547	520,188	539,160	36.7	18.62	3.65
Vaupés	4,998	8,925	9,380	29.0	78.57	5.10
Vichada	4,565	4,516	4,716	9.0	-1.07	4.43
Totales	5,780,098	6,214,766	6,477,113	22.9	7.52	4.22

¹ Docente incluye los directivos docentes (rectores, jefes de núcleo, etc.).

² Los datos de matrícula de 1994 son estimados.

Fuente: Cálculos propios con información reportada por los departamentos al Ministerio de Educación.

Como se puede ver en el cuadro 3, la relación alumno/docente -que es una aproximación al costo por estudiante- tiene una gran varianza en el país. El promedio nacional de 22.9 alumnos por docente esconde grandes diferencias entre los departamentos, con un máximo de 37 en el Valle y un mínimo de 9 en el Vichada. Las razones de esta diferencias se explican, en parte, por la población dispersa en algunos departamentos, pero también por el gran problema de asignación entre municipios. Los docentes tienden a concentrarse en los municipios más grandes y urbanos.

Esta gran dispersión en la relación alumno/docente resalta la necesidad de introducir el resultado entre los mecanismos de asignación que actualmente se utilizan para fijar las transferencias entre departamentos y municipios. Un análisis de esta relación por zona - nivel que atiende la oferta y metodología utilizada- permitiría hacer una asignación más acorde con la realidad. La forma actual, que asigna de acuerdo con la población pero no con el nivel de matrícula, es un incentivo perverso, ya que se recibe más dinero por alumno mientras menos personas se atiendan. El análisis de simulación realizados con estas relaciones muestran que, si se utilizara esta relación promedio como forma de asignación, se podría, en un período de tres años, atender todas las necesidades de cobertura con las transferencias que se hacen a los departamentos y se podrían utilizar las transferencias a los municipios para un decidido aumento de la calidad.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN

1. La estructura preexistente

La definición del sistema educativo colombiano se inició desde las localidades en 1830, durante el primer gobierno republicano. Desde 1870, el movimiento en el poder llamado de "Los Radicales" crea la Dirección Nacional de Instrucción Pública, anexa al Ministerio del Interior, y las Direcciones de Instrucción Pública en cada estado, inspectores seccionales y directores de escuela.

Los gastos se dividían entre los tres niveles: los municipios se encargaban de las construcciones, los muebles, la inspección local y el vestido de los niños indígenas. Los departamentos, del mantenimiento de la infraestructura y del apoyo a los municipios más pobres. La nación, de las escuelas normales (una nacional y una en cada capital), de los libros y útiles escolares y de la biblioteca. Los departamentos eran los financiadores básicos a través de las rentas de licores. Sin embargo, la capacidad de dirección y seguimiento del aparato institucional central y departamental era muy limitada, por las dificultades de comunicación y transporte, en un contexto geográfico difícil, que hasta bien entrado el siglo XX fueron características del país.

En 1932, el ministro Julio Carrizosa y su director nacional de Inspección primaria y normal, Agustín Nieto Caballero, visitaron todo el país. El balance es ilustrativo:

"Había deficiencias financieras: las Asambleas departamentales votaban prioritariamente subsidios para la enseñanza secundaria de las élites en detrimento de la educación primaria de la mayoría y de los salarios de los maestros; los municipios inflaban su presupuesto destinado a instrucción primaria para desviarlo en favor del colegio privado local, de becas para los hijos del gamonal o de la organización de fiestas de propaganda política. Deficiencia de Organización: El material ya insuficiente pagado por el Estado no llegaba nunca a su destino; las asambleas departamentales votaban ordenanzas en contravía de las decisiones nacionales. Deficiencias pedagógicas, en fin: los municipios recurrían a una policía escolar para obligar a los niños a ir a la escuela; los maestros hacían arrodillar a los malos alumnos sobre granos de maíz o les suministraban correazos; el contenido de la enseñanza estaba completamente superado".³

Estas condiciones llevaron a una creciente centralización y concentración de decisiones en el nivel nacional, en busca de una racionalización de la administración y operación educativa.

2. El Proceso de descentralización y concentración de 1950 a 1986

La descentralización y la centralización, en el sentido territorial (entre niveles regionales y locales) conviven con una muy alta desconcentración funcional que se basa en una elevada participación de agencias paraestatales, organizaciones no gubernamentales y agentes privados.⁴ Colombia es un país con una de las más altas tasas de participación privada en la oferta educativa, que alcanza 25% en la primaria, 35% en la secundaria y el 63% en la superior.⁵

La última macro-reforma administrativa del Estado nacional se había realizado en 1968 para agrupar a las entidades nacionales alrededor de los Ministerios. Esta medida fue claramente centralista, pero promovió la desconcentración de funciones en el nivel nacional en 10 institutos descentralizados a los cuales les permitió, a su vez, desconcentrarse en agencias regionales. La desconcentración se hizo principalmente para la operación en los sectores económicos.

El tratamiento no fue el mismo para los sectores sociales, especialmente educación y salud. El Ministerio de Educación conservó la responsabilidad directa de la operación del servicio educativo en las regiones, mientras los Institutos tomaron campos en los que se había diversificado el sector, tales como cultura, deportes, ciencia y tecnología y crédito.

La creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) -uno por departamento- fue un movimiento doble. Por medio de un contrato interadministrativo se llegó a que el departamento aceptara un control central sobre las transferencias que la nación hacía para la educación, pero se mantuvo desconcentrada la función de administración de estos fondos en los departamentos, por medio de una junta donde el Gobernador era el director y la mayoría de miembros eran sus funcionarios. El propósito fue subsanar las graves fallas administrativas que la mayor parte de los departamentos y municipios cometían en el manejo de la educación con sus propios recursos y con las transferencias nacionales. Adicionalmente, se utilizaron los contratos para obligar a los departamentos a cumplir con las normas de administración y los parámetros de calidad en la selección de docentes.

Esta centralización de la función de pagos fue luego reforzada con la concentración de la función de desarrollo curricular. El Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE), encargado del desarrollo curricular y metodológico, fue absorbido por el Ministerio en 1976. Finalmente la centralización culminó con la nacionalización de los docentes, proceso que se dio paulatinamente entre 1976 y 1980, acompañado a partir de 1978, de la unificación del estatuto profesional de los docentes de primaria y secundaria. Estas dos últimas centralizaciones, nacionalización y estatuto, no fueron acompañadas de un soporte

administrativo, de manera que el Ministerio de Educación vio multiplicada su planta operativa y sus funciones sin ningún refuerzo de organización.

Hasta 1987, el manejo financiero de los ministerios estaba totalmente concentrado en el Ministerio de Hacienda, cuyos funcionarios manejaban directamente el presupuesto en la llamada División Delegada de Presupuesto.

Por otra parte, las estrecheces fiscales y los muy deficientes sistemas de información llevaron a que los departamentos y la nación acumularan una multimillonaria deuda de salarios y prestaciones sociales que se convirtió en la causa de recurrentes huelgas anuales debilitando la credibilidad del Estado nacional, perjudicando la calidad de la enseñanza y enfrentando al Estado con un sector estratégico en la construcción de la organización nacional.

De esta manera, en educación se dio una centralización y concentración, en busca de racionalidad económica y administrativa y de la equidad en el pago de los docentes cuya remuneración dependía no de sus calificaciones y de su trabajo, sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal. Fueron cien años en que la oferta del servicio de educación acompañó la construcción de la nación y la última parte del proceso coincide con el moderno desarrollo de la descentralización. Hasta 1990 las prestaciones sociales del magisterio no existían o dependían del capricho del mandatario de turno y no podían materializarse porque las diferentes instancias del estado rehuían su pago.

3. Las condiciones sectoriales en 1986

a) Recursos financieros

El gobierno nacional proveía más de 90% de los recursos para el pago de docentes, no sólo de manera centralizada, sino concentrada en el Ministerio de Hacienda. Las inversiones eran fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, con la intervención básica del Departamento Nacional de Planeación. La participación del Ministerio de Educación se limitaba en la práctica a los niveles de primaria y secundaria y servía solamente para controlar los presupuestos propuestos por las regiones para la operación de algo más de 40 mil establecimientos educativos.

Los recursos provenían en su mayor parte de rentas con destinación específica, esto es, del situado fiscal para la primaria y del impuesto a las ventas para secundaria. Los recursos propios eran precarios: sumando el aporte de departamentos y municipios y el pequeño pago de pensión por parte de los padres, en los establecimientos de secundaria sumaban menos del 10% del total de recursos. Naturalmente cada vez que se hacía una nacionalización los departamentos y municipios trataban de poner todos los gastos a cargo del nivel nacional y, en el caso de Educación, el Ministerio no tenía información o capacidad de control para evitarlo.

El Ministerio era el encargado de la operación financiera directa de los llamados colegios nacionales, que eran cerca de 550 establecimientos en su mayoría de secundaria, distribuidos en todo el país.

b) *Estructura institucional*

La Constitución de 1886, vigente hasta 1991, asignó al Estado, sin definir nivel territorial, la responsabilidad de brindar educación a toda la población. En 1976 este derecho se definió en 9 grados.

Existían en 1986 secretarías de educación en los 22 departamentos con los que contaba el país⁶ y en la mayor parte de los municipios capital de departamento. Sin embargo, la capacidad administrativa de los recursos financieros estaba mediada por 33 delegados del Ministro de Educación en los Fondos Educativos Regionales, quienes interferían, especialmente desde 1976 en las decisiones departamentales.

Una parte de los municipios de 14 departamentos, contaba con una estructura de nuclearización, con un jefe de núcleo por cada 15 escuelas, con funciones de información y administración. Estos jefes de núcleo eran nombrados en el departamento y pagados con fondos nacionales.

c) *Estructura administrativa*

Los siguientes aspectos sintetizan la situación administrativa de la educación en 1986. Muchos de estos aspectos perduran todavía y son un reto para el éxito de la reforma:

- Débil participación de la comunidad local en el desarrollo educativo y falta de interacción entre los diferentes estamentos vinculados.
- Estancamiento del diseño administrativo. El sector creció rápidamente, asumió nuevas funciones y diversificó las tradicionales sin los cambios de organización requeridos.
- Predominio del nominalismo legal sobre la práctica eficiente. Se generalizó la concepción de creer que un problema está resuelto con el solo hecho de que exista una ley que lo trate o que consigne la intención de solucionarlo, en desmedro de un enfoque de soluciones efectivas y prácticas.
- Excesivas improvisaciones con poca capitalización de las experiencias. Los muy frecuentes cambios de administración originados en la evolución de la política partidista se acompañaron, casi siempre, de la iniciación de los nuevos programas y del deseo de imprimir un sello personal a la ejecución. Desafortunadamente, la deseable creatividad que puede caracterizar algunas de estas iniciativas, significó muchas veces, la paralización de eficientes programas en marcha y la negación inconsulta del valor de la experiencia ya ganada.

- Duplicación de esfuerzos y funciones entre algunas dependencias del nivel nacional y las de niveles regionales e, igualmente, entre algunas dependencias del sector centralizado respecto de las del sector descentralizado y, también, entre las mismas oficinas del Ministerio. Además, inadecuación de la estructura orgánica del sistema para cumplir con los mandatos legales de la educación básica universal, por centralismo y descoordinación intrasectorial.
- Deficiente coordinación con los demás sectores del Estado. Descoordinación entre la planeación nacional y la sectorial, discontinuidad en programas intersectoriales y programación centralista de los mismos.
- Distanciamiento entre los parámetros de éxito utilizados por la institución y las experiencias de las comunidades. Inexistencia de criterios e indicadores de evaluación de gestión.

d) *Calidad del servicio*

Otro conjunto de antecedentes del proceso de descentralización incluye las deficiencias en la calidad de los servicios ofrecidos por el sistema; la baja correlación entre contenidos curriculares y la realidad socioeconómica, cultural y científica; la desvinculación entre los niveles educativos; las metodologías inconducentes; la deficiencia cualitativa y cuantitativa de textos, materiales y ayudas y las deficiencias en la formación de los recursos humanos. Igualmente incluye las inequitativas oportunidades de acceso y permanencia, especialmente en las áreas rurales, en los niveles de preescolar, básica secundaria, media vocacional y en la educación no formal, y el deficiente desarrollo de la investigación, la ciencia, la tecnología, la cultura y la recreación.⁷

4. El proceso de descentralización y sus motivaciones

En general, dentro de la formulación explícita para realizar la descentralización se suelen repetir las nociones de aumento de la participación ciudadana, aumento de la autonomía y mejora de la eficiencia económica.⁸ El objetivo de esta sección es analizar, en la experiencia colombiana, la motivación del cambio y sus resultados, utilizando criterios principalmente económicos. Se toma como período de cambio desde 1987 hasta 1993, teniendo conciencia de que existen aún varios efectos que esperan la concreción de normas y acciones para su pleno resultado.

En el sector educativo se pueden distinguir dos etapas de descentralización, con motivaciones diferentes: una entre 1986 y 1990, en la cual operan cambios importantes, cuya principal motivación fue el mejoramiento de la eficacia administrativa y la eficiencia económica. La segunda, en el período 1991-1993, cuando los cambios en educación acompañan el movimiento general de descentralización impulsado definitivamente por el cambio Constitucional.

a) *Los cambios entre 1986 y 1990*

Entre 1986 y 1988 se realizaron cambios importantes en toda la organización del Estado, tanto en el manejo financiero de los recursos como en la legitimación política del proceso de descentralización.

Como se ha visto, los problemas fiscales nacionales y los crónicos desequilibrios financieros de los departamentos motivaron el ajuste económico de 1985 y fortalecieron el debate sobre la necesidad de ajustar el papel del Estado en la economía.⁹ Estos hechos marcaron el agotamiento de la tendencia que desde 1968 centralizó crecientemente la captación de ingresos y la asignación de inversiones.¹⁰

En el sector educativo se operaron varios cambios pioneros. Con el decreto 77 de 1987 se suprimió el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, entidad nacional desconcentrada que tenía estructuras regionales y realizaba la construcción y mantenimiento de la infraestructura física escolar. Esta función fue trasladada a los municipios, a la vez que se prohibió a los niveles departamental y nacional su ejecución, sin perjuicio de que pudieran participar en la cofinanciación de las inversiones.

La ley 24 de 1988, reestructuró el Ministerio de Educación y, aunque no se aplicó plenamente, dio el impulso necesario para que éste abandonara el manejo directo de los colegios nacionales, función que fue trasladada a los departamentos. Igualmente se suprimió definitivamente la función de control y vigilancia que pretendía ejercer el Ministerio, para trasladarla completamente a los municipios.

En 1989 la ley 29 inició un proceso, de dudoso resultado, por el cual se promovió que el Ministerio entregara los docentes a los municipios, para su administración. Sin embargo, los alcaldes debían pedir autorización del FER para el nombramiento y someterse también al control técnico de las juntas de escalafón. Los municipios se resistieron a recibir a los docentes, considerando el mecanismo como una forma de aumentar sus responsabilidades sin el aumento correspondiente de recursos y en autonomía.

Otra medida importante para facilitar la descentralización fue la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la organización de las bases de datos prestacionales en cada uno de los departamentos. Esta actividad fue liderada por el Ministerio y decididamente apoyada por varios departamentos. El fondo permitió aclarar las obligaciones pendientes entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes.

El criterio económico predominante en esta etapa fue el de eficiencia técnica. En efecto, se buscaba mejorar los resultados del sector sin aumentar sus recursos (de hecho disminuyeron en términos reales). Se esperaba que este mejoramiento se produjera por aumentos en la productividad, provenientes de una organización más adecuada y por la mayor capacidad que tienen las regiones para conocer y satisfacer sus necesidades de dotación de infraestructura física.

El criterio de eficiencia externa estaba presente marginalmente, puesto que se esperaba también que el atractivo de manejar directamente los recursos llevara a los alcaldes a utilizar los recursos propios de los municipios en la prestación del servicio educativo. En la práctica, el proceso de entrega de plantas docentes fue muy traumático, debido a la desconfianza de los alcaldes, mostrando la necesidad de una campaña de información y la necesidad de capacitación y asistencia técnica más agresivas para apoyarlos en el manejo de sus nuevas funciones.

Se dio el esperado efecto palanca para atraer nuevos recursos municipales a la educación, pero la falta de una concientización suficiente y de capacidad de influencia técnica del Ministerio llevó a que los docentes reclutados por los municipios no cumplieran, en la mayoría de los casos, con los requisitos mínimos de calidad y que fueran contratados en trámites administrativos que enturbiaron el proceso. Si bien los recursos municipales se dirigieron a educación, lo hicieron principalmente hacia la financiación de docentes.

b) *Los cambios a partir de 1991*

Como se analizó en el primer capítulo, las motivaciones globales de la descentralización que condujeron a la aprobación de una nueva Constitución fueron la relegitimación del Estado y la creación de un clima de pacto para la paz, así como la búsqueda de un esfuerzo económico de las regiones ante un Estado con graves dificultades fiscales.¹¹

Dentro de este contexto general de reorganización del Estado, las motivaciones sectoriales eran múltiples y contradictorias. El estamento de técnicos nacionales buscaba la municipalización de la educación, el debilitamiento del sindicato de maestros y la mayor neutralidad posible del gasto frente a la política partidista. Los maestros buscaban la garantía de pago de las prestaciones logradas y la menor descentralización posible. El sector privado, y en particular los colegios católicos, querían mantener su libertad de otorgar educación y disminuir al máximo la intervención del Estado.

Los técnicos lograron que las transferencias que reemplazaron la participación en el IVA fueran a los municipios y que se permitiera la financiación de becas en colegios privados con el presupuesto nacional; los maestros mantuvieron la renta con destinación específica y lograron que el Situado Fiscal solamente se descentralizara a los departamentos y los municipios con más de 100,000 habitantes en 1985. El sector privado logró debilitar los pesados controles del Estado y la exigencia, previamente aprobada, de que los colegios no tuvieran ánimo de lucro.

De los cambios introducidos por la Constitución en la financiación del Estado que afectan a la educación, el más notorio es el cálculo de las transferencias del Situado Fiscal, donde se introducen como factores de ponderación la necesidad regional, la eficiencia en la prestación del servicio y la eficacia en el recaudo de sus ingresos propios. También se califica la gratuidad de la educación pública, permitiendo el cobro de matrículas a las personas que pueden sufragar sus gastos. Se permite que los municipios puedan decidir, dentro de un margen, entre la cantidad de recursos que dedican a educación y la que dedican a salud, superando parcialmente las proporciones fijas de la legislación anterior.

Los decretos reglamentarios y los proyectos de ley fueron preparados por los actores más técnicos del proceso. En educación representan el esfuerzo por capitalizar la experiencia, por prevenir problemas previsibles y por llevar a sus consecuencias administrativas los senderos marcados por la Constitución. De las normas se debe resaltar la reorganización del Ministerio de Educación, que reduce su planta de personal en más de 35%; y reorienta su papel hacia la dirección, diseño técnico, evaluación de gestión y de calidad y medición de impacto. Las áreas más fortalecidas son las de diseño pedagógico y de planificación y desaparecen los vestigios de administración y operación central.

Desde el punto de vista pedagógico, la normatización del Ministerio se restringe a contenidos básicos, que deben ser complementados descentralizadamente cuando las regiones lo juzguen conveniente. El manejo de autoridad refleja el cambio constitucional: de una planificación normativa se pasa a una de carácter concertado. El Ministerio es una entidad asesora técnica cuando su ayuda sea solicitada.

En la perspectiva del manejo financiero de la inversión en educación y salud, se crea el Fondo de Inversión Social (FIS), que concentra el manejo de recursos financieros para la inversión de cofinanciación en educación y salud. La dirección es compartida entre el Departamento Nacional de Planeación y los dos Ministerios.

III. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO DE EDUCACIÓN

1. La gestión escolar y la gestión territorial

El sistema de educación que surge del proceso de descentralización busca la formación e interrelación de dos procesos mutuamente complementarios: el proceso de gestión territorial, cuyos énfasis son administrativos y financieros y el proceso de gestión escolar, que busca dar autonomía del establecimiento escolar.

a) *La gestión escolar*

Es la razón de ser del proceso administrativo de todo el sistema, de acuerdo con la lógica, pero no siempre de acuerdo con las normas y las prácticas administrativas. Paralelamente al establecimiento de los procedimientos de transferencia de recursos y de devolución de la potestad administrativa a los departamentos y municipios, se ha desarrollado un conjunto de normas, procedimientos y acciones para centrar toda la preocupación del sistema en las aulas de la escuela.

Los elementos básicos de este componente de gestión son los gobiernos escolares, el Plan Educativo Institucional -PEI- y el Sistema de Información Institucional -SABE-. La característica común de los tres es la de ser procesos para crear la autonomía escolar como base de la calidad educativa.

- Los gobiernos escolares son establecidos por la ley general de educación como un consejo, donde los padres, los docentes y los alumnos participan en la administración y dirección de los asuntos diarios. Supera al antiguo consejo de padres de familia porque tiene funciones de dirección administrativa, los tres estamentos básicos de la comunidad escolar participan en pie de igualdad, definen las prioridades de la institución escolar, cuentan con su propio reglamento y establecen el reglamento de comportamiento de la escuela.
- El Plan Educativo Institucional. Es la aplicación del principio de que la planificación verdadera se inicia en la base. Es fruto de la investigación de la calidad de educación, que encuentra la necesidad de contar con un proyecto pedagógico como centro e identidad de la institución, y de la planificación participante, que demuestra que la única forma en que las instituciones se apropian de la administración, mantenimiento y desarrollo de las instituciones, es cuando participan en la definición de sus prioridades. Constituye, además, un instrumento práctico de

consulta anual a la comunidad escolar sobre las prioridades que deben servir de base a los planes municipales, departamentales y nacionales.

- El Sistema de Información Institucional. Está orientado al manejo sistematizado de los establecimientos. No tiene por objeto tomar información para consolidar a niveles mayores de agregación sino responder a las necesidades del plantel.

b) La gestión territorial

El marco normativo de la gestión territorial está construido sobre la Constitución, la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994. Los agentes son el departamento y el municipio.

Corresponde a los municipios:

- Realizar la planeación local con base en el programa que el alcalde elegido ha sometido conjuntamente con su nombre a la comunidad y cuyo cumplimiento debe ser vigilado por el Concejo municipal.
- Ser responsables de la administración del servicio educativo y de la cobertura universal. Con relación a los recursos, es responsable de la construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura física, para lo cual los niveles departamentales y nacionales pueden apoyar con cofinanciación pero no pueden sustituir al municipio. Los recursos que recibe como participación en los ingresos corrientes de la nación se deben dirigir a gastos diferentes del pago de docentes; sin embargo, se permitió, excepcionalmente, hacerlo hasta 1997 y se ha vuelto a dar la autorización constitucional hasta el año 2,000. Con la autorización anterior, el municipio puede nombrar, trasladar, remover, controlar y administrar el personal docente y administrativo.
- Cofinanciar transporte estudiantil, crear incentivos de capacitación y profesionalización de docentes; financiar programas de recreación; ampliar o contratar hasta tres grados del nivel preescolar.
- Ser responsable de conformar la Junta Municipal de Educación -JUME- como ente asesor y de crear el Foro Educativo Municipal como instancia de participación.

Corresponde a los departamentos:

- Efectuar la planificación departamental, teniendo en cuenta el programa que el gobernador sometió a los votantes para ser elegido.
- Vincular a los docentes y a los administrativos con los requisitos del estatuto docente. Los financia con el situado fiscal y es el responsable de asignarlos entre los municipios, de acuerdo con la planificación municipal y departamental.

- Conformar la Junta Departamental de Educación -JUDE- como ente asesor y crear el Foro Educativo Departamental como espacio de participación.
 - Incorporar a las estructuras organizacionales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, los centros experimentales piloto, y los centros auxiliares de servicios docentes, que eran instancias nacionales puestas en el departamento.
- c) *Relaciones entre la gestión territorial y la gestión escolar*

Se espera que la gestión territorial sirva de base a la gestión escolar. Sin embargo, las medidas tienen diferencias y relaciones en varios aspectos:

- *En el objetivo.* Las medidas de gestión territorial buscan aclarar las competencias y funciones de los directivos de cada nivel territorial. Las de gestión escolar buscan propiciar la autonomía del establecimiento, lo cual no es compatible con el actual nombramiento de docentes y administradores por los departamentos y municipios. Para poder lograr la convergencia de los dos propósitos se requiere que haya participación directa de los establecimientos en la selección y manejo de recursos.
- *En la modalidad de administración de cada uno de los niveles.* Los recursos permanecen en los departamentos para financiar docentes y en los municipios para financiar gastos recurrentes diferentes a docentes. Sin embargo, se espera que el establecimiento decida hacia dónde dirigir el gasto.
- *En la identificación de la institución.* Las instituciones escolares oficiales tenían en 1994, cuando se expidió la ley 115, una división entre el nivel primario y el secundario, preescolar más cinco grados en el primero y de sexto a undécimo grado en el segundo. La primera tarea es tener instituciones viables donde exista una comunidad de padres, docentes y alumnos. De acuerdo con la ley, esto significa tener al menos los 9 primeros grados. Igualmente, en la gestión territorial departamental y municipal, debe comenzar con la organización.

2. Financiamiento del componente territorial

La descentralización introdujo también un cambio en la forma de financiamiento de la educación en el país. Este cambio se concentró en un aumento de la financiación oficial para el sector, que proviene principalmente del crecimiento gradual del porcentaje de ingresos corrientes de la nación que se transfieren como Situado Fiscal departamental y de las transferencias municipales. Un cambio complementario, ya mencionado, fue la unión del Fondo Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación en el Fondo de Inversión Social -FIS-, que reprodujo el nombre, los defectos y las cualidades de los fondos similares impulsados por el Banco Mundial en América Latina. El destino del FIS fue la construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura a través del sistema de cofinanciación diferencial por categoría de municipios y clase de inversión.

a) *Fuentes y usos de los departamentos*

En el sector educativo la destinación de las transferencias es diferente por nivel territorial. El Situado Fiscal inicialmente llega al departamento, que es el encargado de distribuirlo entre los municipios de acuerdo con las necesidades. Las transferencias se dirigen a los municipios y, en la parte correspondiente a educación, deberían financiar gastos recurrentes diferentes al salario de docentes.

Como se puede observar en el cuadro 4, el Situado Fiscal -transferido a los departamentos- y las participaciones en los ingresos corrientes de la nación -que llegan a los municipios- han financiado cerca de 80% del gasto de educación. Existe, sin embargo, una variación en el tiempo: el Situado tiende a disminuir su participación hacia el 15% del gasto total.

En casi todos los departamentos, la fuente de ingresos con mayor dinamismo ha sido la cofinanciación, en tanto que disminuye el porcentaje de financiación por recursos propios de departamentos y municipios. Estos, en promedio, descendieron de un 13% en 1994 a un 8.5% en 1996. Este comportamiento sustenta la afirmación de que los incentivos para la eficiencia no son suficientes y que se está propiciando la pereza fiscal.

Algunos departamentos y distritos tienen fuentes adicionales de recursos o aportan más de sus propias rentas para educación. En este sentido, se dan dos grupos de departamentos y distritos: aquellos que reciben regalías por explotaciones petroleras, como es el caso de Arauca y Casanare; y aquellos que por ser ciudades grandes tienen mayor posibilidad de rentas por impuestos municipales de industria, comercio y rodamiento automotor (caso de Barranquilla). Adicionalmente, los departamentos más urbanos cuentan con una mayor oferta de educación privada, lo cual les exige menores gastos directos por parte del sector oficial.

b) *Fuentes y usos de los municipios, agregados por departamento*

Los cuadros 5 y 6 presentan una desagregación de los recursos municipales por fuentes y usos, que se han consolidado departamentalmente, aunque solo contemplan ingresos y rentas de orden municipal. La comparación solamente se puede hacer sobre tres rubros comunes a los tres años: participación en ingresos corrientes de la nación con destinación forzosa a educación, cofinanciación y otras fuentes.

Las cifras de los cuadros 5 y 6 incluyen los recursos que en el cuadro 4 aparecen como participación municipal en ingresos corrientes de la nación, así como la mayor parte de la cofinanciación y la porción correspondiente a los municipios de la columna que agrupa recursos propios departamentales y municipales.

Entre los gastos en educación de los municipios una buena parte es planta de personal, que corresponde a maestros pagados por las transferencias departamentales del Situado Fiscal. De una planta de personal cercana a 280 mil funcionarios, entre docentes, directivos docentes y administrativos, 230 mil se pagan por el Situado Fiscal. La proporción no es, sin embargo, la misma por departamentos ni por municipios dentro de los departamentos. Es mayor la proporción para los municipios más grandes, especialmente capitales y para los más ricos, que tienen mayor capacidad de presión sobre el departamento y es menor para los más pobres. El promedio como gasto en los departamentos para los tres años aparece en el cuadro 4 y varió de 75%, en 1994, a 66%, en 1996. Como se puede ver, para el último año varía entre 50% en Arauca y 83% en Vaupés.

Los municipios tienen muy poco control sobre los recursos del Situado Fiscal. Su injerencia depende, como se acaba de afirmar, de la capacidad de negociación con el departamento, lo cual explica la mayor participación de las capitales y las localidades más ricas. El porcentaje de gasto dentro del departamento que manejan los municipios es cercano al 40% de todos los recursos y se relaciona básicamente con ingresos diferentes del Situado Fiscal. Con excepción del Situado, los municipios intervienen en la gestión de la mayoría de las fuentes, inclusive las que tienen cofinanciación departamental y las que son financiadas por acuerdos entre alcaldes y gobernadores con recursos propios de los departamentos, que en la mayoría de los casos se orienta a infraestructura física y dotaciones.

Los conceptos que aparecen en los cuadros 5 y 6 son los siguientes: la participación forzosa en ingresos corrientes de la nación se refiere al 30% de la participación municipal en ingresos corrientes de la Nación, que la ley ordena dedicar a educación. Como se ve en el cuadro 5, financia el 50% de los gastos en educación sobre los que el municipio tiene injerencia, que equivalen al 40% de todos los gastos de educación que se ejecutan en el departamento. La cofinanciación se refiere a recursos de los fondos de cofinanciación, especialmente el FIS, y de la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, que se distribuyen de acuerdo con los proyectos presentados por los municipios. Las otras fuentes son las participaciones que no tienen destinación forzosa, recursos del crédito, recursos propios, regalías y aportes departamentales.

La comparación entre los tres años permite analizar la tendencia de la financiación. Inicialmente, en 1993, el 62% de los recursos provenía de participación en ingresos corrientes de la nación y la cofinanciación. Se ha dado, sin embargo, un notable y rápido cambio que reduce este porcentaje al 45% en solo dos años. Este es un claro indicio de consolidación de la descentralización con tendencia a utilizar más recursos de manejo municipal. Esta tendencia tiene como excepción solamente algunos departamentos donde la cofinanciación creció notablemente, como consecuencia de acciones que en 1995 tuvieron apoyo privilegiado por razones políticas y cuya repetición no es probable.

Cuadro 4
GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN EL SECTOR OFICIAL.
PROPORCIÓN DE RECURSOS POR FUENTES. 1994-1996
(Datos Porcentuales)

Departamentos y Distritos	Situated Fiscal			Participaciones Municipales Educación		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Amazonas	94.5	78.3	71.5	3.7	4.8	4.6
Antioquia	60.8	63.3	61.1	8.8	16.6	15.7
Arauca	35.5	46.3	50.1	2.9	5.8	5.5
Atlántico	69.3	59.4	58.6	8.5	12.9	12.9
Barranquilla	67.9	58.6	57.6	8.7	19.3	17.4
Bogotá D.C.	66.8	58.4	60.8	6.0	13.3	12.7
Bolívar	74.7	64.7	58.9	11.9	19.7	17.8
Boyacá	80.0	74.7	69.1	10.1	15.4	15.8
Caldas	84.0	79.5	72.5	8.5	13.6	12.4
Caquetá	89.3	82.3	71.4	9.4	12.6	11.4
Cartagena	80.9	76.5	74.5	11.3	16.5	13.6
Casanare	65.6	62.3	56.2	7.4	11.6	13.4
Cauca	82.1	74.5	68.5	10.6	16.6	14.4
Cesar	87.2	79.9	71.3	11.3	17.0	15.2
Chocó	87.7	84.2	70.2	8.4	12.5	11.4
Córdoba	68.8	65.9	65.3	9.5	15.7	15.6
Cundinamarca	86.0	77.1	69.4	9.8	15.2	15.6
Guainía	98.3	96.8	73.4	1.7	3.2	2.5
Guaviare	76.3	84.4	72.9	6.6	10.3	8.4
Huila	69.8	65.7	64.4	8.7	12.7	13.8
La Guajira	70.0	81.1	58.5	9.0	15.8	10.5
Magdalena	72.2	62.3	61.1	10.7	17.7	17.4
Meta	60.4	81.2	72.8	7.6	16.7	16.2
Nariño	81.3	74.9	68.6	10.1	15.1	14.1
Norte de Santander	89.0	79.5	72.6	9.4	14.4	13.0
Putumayo	86.7	83.0	65.4	10.2	14.6	11.8
Quindío	91.4	82.1	74.6	7.1	9.5	9.1
Risaralda	83.0	79.4	66.7	7.2	13.3	10.8
San Andrés	67.3	66.4	67.2	7.0	4.7	5.7
Santa Marta	72.4	74.8	74.3	7.6	8.3	7.6
Santander	83.0	75.6	72.1	9.4	15.1	14.9
Sucre	66.2	64.1	69.1	9.3	14.6	15.9
Tolima	87.8	81.8	72.7	10.8	15.8	14.8
Valle	81.8	72.2	70.6	10.3	18.5	16.8
Vaupés	88.7	91.5	83.9	2.5	5.5	5.3
Vichada	91.0	86.0	77.5	2.3	4.0	4.1
Total	75.0	70.6	66.6	8.9	15.0	14.2

(Conclusión cuadro 4)

Departamentos y distritos	Cofinanciación			Nacionales (Mineducación)			Recursos propios (departamentos y municipios)		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Amazonas	1.8	9.3	14.9	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	6.0
Antioquia	0.5	1.5	5.9	0.1	0.0	0.0	29.7	18.6	15.5
Arauca	0.7	3.5	4.9	0.0	0.6	0.4	61.0	43.8	34.9
Atlántico	1.5	4.7	9.3	0.0	0.0	0.0	20.7	23.0	18.4
Barranquilla	0.0	0.2	6.1	0.0	0.0	0.0	23.3	21.8	18.1
Bogotá D.C.	1.9	4.3	5.2	0.0	0.6	0.4	25.2	23.5	21.0
Bolívar	0.7	3.8	10.8	0.0	0.0	0.0	12.8	11.8	8.5
Boyacá	1.2	2.4	5.4	0.0	0.1	0.1	8.7	7.4	5.9
Caldas	2.9	1.6	3.1	0.0	0.1	0.1	4.6	5.1	4.3
Caquetá	1.3	1.5	10.3	0.0	1.3	0.8	0.0	2.3	1.8
Cartagena	0.0	0.0	5.0	0.0	0.0	0.0	7.8	7.0	4.9
Casanare	3.0	0.2	7.2	0.0	0.1	0.1	23.9	25.8	19.6
Cauca	0.2	1.5	6.6	0.0	0.0	0.0	7.1	7.4	5.5
Cesar	0.8	1.9	8.4	0.0	0.0	0.0	0.6	1.2	0.9
Chocó	3.9	3.2	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Córdoba	9.8	7.2	8.4	0.0	0.0	0.0	11.9	11.2	4.0
Cundinamarca	1.3	2.1	7.1	0.0	0.0	0.0	2.9	5.7	4.6
Guainía	0.0	0.0	20.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guaviare	17.2	5.3	12.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Huila	1.0	2.2	2.8	0.0	0.0	0.0	20.6	19.4	18.3
La Guajira	0.5	3.1	12.2	0.0	0.0	0.0	20.6	0.0	0.0
Magdalena	12.8	14.5	10.6	0.0	0.0	0.0	4.2	5.4	8.4
Meta	4.0	2.1	7.1	0.0	0.0	0.0	28.0	0.0	0.0
Nariño	2.0	2.7	8.3	1.8	3.1	2.0	4.7	4.2	3.6
N. de Santander	0.6	2.0	8.1	1.0	0.0	0.0	0.0	4.1	3.1
Putumayo	1.6	2.2	9.5	1.1	0.0	0.0	0.4	0.2	0.1
Quindío	1.2	4.6	8.8	0.4	1.5	1.1	0.0	2.2	1.9
Risaralda	4.4	1.9	8.6	0.7	0.0	0.0	4.7	5.4	4.0
San Andrés	0.0	10.9	11.7	11.5	0.0	0.0	14.1	18.0	14.3
Santa Marta	5.9	0.5	3.7	0.0	0.0	0.0	14.1	16.4	12.8
Santander	1.6	5.3	7.5	0.0	0.0	0.0	6.0	3.9	3.2
Sucre	12.1	10.2	12.5	0.5	0.4	0.3	11.9	10.8	0.0
Tolima	1.4	2.4	5.6	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Valle	0.4	3.3	6.3	0.5	0.0	0.0	7.0	6.0	4.9
Vaupés	8.8	3.0	8.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Vichada	6.1	9.1	16.2	0.0	0.0	0.0	0.7	1.0	0.7
Total	6.5	9.2	7.1	1.0	1.6	1.1	13.6	10.9	8.5

Fuente: Departamento de Planeación-Ministerio de Educación Nacional. Grupo Financiero y de Costos.

Cuadro 5
GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACIÓN SEGÚN FUENTES Y USOS, 1995,
RESUMEN NACIONAL
(Cifras en dólares)

Fuente	Total Educación	Infra- estructura	Dotación y financiamiento		Pago Docentes	Aportes Seg. Soc.	Otros Programas
			Materiales	Becas			
Part. Forzosa	231,174,319	69,393,355	20,565,677	2,780,659	109,091,277	14,157,276	15,186,075
ICN							
Cofinancia.	23,083,793	10,871,449	3,385,032	346,293	6,228,727	83,710	2,168,582
Otras fuentes:	298,255,624	35,609,879	95,272,506	1,427,794	108,449,763	31,396,427	26,099,256
° Libre PICN	2,752,944	453,131	228,120	5,037	482,812	12,909	1,570,935
° Otra fuente	130,004,943	2,734,143	687,711	21,050	95,829,905	30,322,774	409,360
° Crédito	103,507,978	12,521,231	89,173,592	112,460	1,198,015	0	502,681
° Rec. propios	47,629,719	12,907,762	3,541,330	800,986	7,964,526	801,644	21,613,471
° Regalías	9,228,385	3,683,411	1,015,753	370,858	2,486,689	201,519	1,470,155
° Ap. Depto.	5,131,656	3,310,202	625,999	117,403	487,816	57,580	532,655
Total Fuentes	552,513,737	115,874,683	119,223,215	4,554,746	223,769,767	45,637,412	43,453,913

Distribución Porcentual de los Gastos Municipales en Educación por Usos, Según Fuentes

Part. Forzosa	41.9%	59.9%	17.2%	61.0%	48.8%	31.0%	34.9%
ICN							
Cofinanciación	4.2%	9.4%	2.8%	7.6%	2.8%	0.2%	5.0%
Otras fuentes	54.0%	30.7%	79.9%	31.3%	48.5%	68.8%	60.1%
° Libre	0.5%	0.4%	0.2%	0.1%	0.2%	0.0%	3.6%
° Otras fuentes	23.5%	2.4%	0.6%	0.5%	42.8%	66.4%	0.9%
° Crédito	18.7%	10.8%	74.8%	2.5%	0.5%	0.0%	1.2%
° Rec. propios	8.6%	11.1%	3.0%	17.6%	3.6%	1.8%	49.7%
° Regalías	1.7%	3.2%	0.9%	8.1%	1.1%	0.4%	3.4%
° Ap. Depto.	0.9%	2.9%	0.5%	2.6%	0.2%	0.1%	1.2%
Total Fuentes	100.0%						

Distribución Porcentual de los Gastos Municipales en Educación por Fuente. según Usos

Part. Forzosa	100.0%	30.0%	8.9%	1.2%	47.1%	6.1%	6.6%
ICN							
Cofinanciación	100.0%	47.1%	14.7%	1.5%	27.0%	0.4%	9.4%
Otras fuentes	100.0%	11.9%	31.9%	0.5%	36.4%	10.5%	8.7%
° Libre	100.0%	16.5%	8.3%	0.2%	17.5%	0.5%	57.1%
° Otras fuentes	100.0%	2.1%	0.5%	0.0%	73.7%	23.3%	0.3%
° Crédito	100.0%	12.1%	86.2%	0.1%	1.2%	0.0%	0.5%
° Rec. propios	100.0%	27.1%	7.4%	1.7%	16.7%	1.7%	45.4%
° Regalías	100.0%	39.8%	11.0%	4.0%	26.9%	2.2%	15.9%
° Ap. Depto.	100.0%	64.2%	12.1%	2.3%	9.5%	1.1%	10.3%
Total Fuentes	100.0%	21.0%	21.6%	0.8%	40.5%	8.3%	7.9%

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la Encuesta Anual de Municipios del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial. 1996.

Cuadro 6
PARTICIPACIÓN DE CADA FUENTE EN LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS EN
EDUCACIÓN. POR DEPARTAMENTO. 1993-1995
(Datos Porcentuales)

Departamento	Participación ICN			Cofinanciación			Otras Fuentes			Total Fuentes		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Amazonas	100.0	100.0	83.1	0.0	0.0	16.9	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Antioquia	42.7	41.3	20.5	7.5	2.5	1.2	49.9	56.2	78.3	100.0	100.0	100.0
Arauca	4.7	18.2	24.0	54.2	45.3	9.3	41.1	36.5	66.7	100.0	100.0	100.0
Atlántico	68.5	66.0	84.6	5.7	3.4	7.5	25.8	30.6	7.9	100.0	100.0	100.0
Bogotá. D.C.	n.d.	20.9	22.3	n.d.	0.0	2.0	n.d.	79.1	75.7	n.d.	100.0	100.0
Bolívar	50.0	52.6	91.3	29.6	5.4	4.3	20.4	42.1	4.4	100.0	100.0	100.0
Boyacá	60.9	83.4	77.6	2.8	5.2	12.9	36.3	11.4	9.5	100.0	100.0	100.0
Caldas	77.3	71.8	83.7	3.6	3.2	5.9	19.1	25.0	10.5	100.0	100.0	100.0
Caquetá	64.7	81.0	77.9	9.0	8.9	17.5	26.3	10.1	4.6	100.0	100.0	100.0
Casanare	36.0	56.3	40.8	32.3	10.7	13.0	31.7	33.0	46.2	100.0	100.0	100.0
Cauca	77.9	75.9	87.0	8.4	3.8	8.1	13.7	20.2	4.9	100.0	100.0	100.0
Cesar	68.3	12.1	78.3	12.5	84.8	11.5	19.2	3.0	10.1	100.0	100.0	100.0
Córdoba	61.8	6.4	72.5	1.5	78.1	15.5	36.7	15.4	11.9	100.0	100.0	100.0
Cundinamarca	59.8	55.3	77.0	9.0	5.1	2.8	31.2	39.6	20.3	100.0	100.0	100.0
Chocó	86.4	88.6	76.3	11.1	4.4	13.1	2.4	7.0	10.6	100.0	100.0	100.0
Guainía	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Guaviare	100.0	89.5	21.5	0.0	7.4	70.2	0.0	3.1	8.3	100.0	100.0	100.0
Huila	76.2	76.3	80.1	8.9	3.6	4.6	14.9	20.2	15.3	100.0	100.0	100.0
La Guajira	51.0	81.9	59.3	6.2	1.2	6.1	42.7	17.0	34.6	100.0	100.0	100.0
Magdalena	88.2	90.9	70.8	11.4	1.0	13.0	0.3	8.1	16.2	100.0	100.0	100.0
Meta	73.8	78.2	78.5	8.1	8.5	7.7	18.1	13.3	13.8	100.0	100.0	100.0
Nariño	71.8	75.4	88.2	22.2	7.1	4.9	6.0	17.4	6.9	100.0	100.0	100.0
N. Santander	63.7	76.2	82.3	8.5	3.1	10.5	27.8	20.7	7.2	100.0	100.0	100.0
Putumayo	72.6	64.1	58.1	8.3	18.9	26.0	19.1	16.9	15.9	100.0	100.0	100.0
Quindío	83.6	57.8	81.8	5.7	4.2	8.5	10.7	38.0	9.7	100.0	100.0	100.0
Risaralda	23.0	44.7	46.3	18.3	5.1	5.6	58.6	50.2	48.1	100.0	100.0	100.0
San Andrés	78.7	42.8	44.4	14.7	1.7	7.4	6.6	55.4	48.2	100.0	100.0	100.0
Santander	40.1	53.1	70.4	4.8	2.8	5.0	55.1	44.1	24.6	100.0	100.0	100.0
Sucre	79.9	75.2	81.1	2.6	3.1	7.5	17.6	21.7	11.4	100.0	100.0	100.0
Tolima	57.1	81.8	82.1	5.2	3.2	11.3	37.7	15.1	6.6	100.0	100.0	100.0
Valle	22.2	34.4	73.1	2.9	1.8	1.3	74.9	63.8	25.6	100.0	100.0	100.0
Vaupés	100.0	50.6	100.0	0.0	10.4	0.0	0.0	39.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Vichada	76.5	89.4	45.5	23.5	10.6	54.5	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Total	51.3	45.8	41.8	11.3	11.5	4.2	37.4	42.6	54.0	100.0	100.0	100.0

n.d.: No disponible

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial.

La financiación depende crecientemente de otras fuentes, que de 37%, en 1993, pasaron a 54%, en 1995. Esto obligó a que los reportes desagregaran los conceptos (cuadro 5). Esta desagregación permite observar que el rubro que más ha crecido es el endeudamiento municipal, el cual pesa cerca de una quinta parte de los recursos municipales. El peso de 23% de otras fuentes dedicado a pago de docentes es simplemente el caso del Situado Fiscal de Santafé de Bogotá (éste aparece reportado allí puesto que para transferencias nacionales dicha ciudad capital nacional actúa, a la vez, como departamento y como municipio). Por su parte, la inversión forzosa de los municipios se dedica principalmente (61%) a pago de docentes y a infraestructura. Es interesante notar que la cofinanciación, que debería ser para infraestructura, se dedica en cerca de 30% al pago de docentes. La inversión libre también se dedica en 17% al pago de maestros. En cambio, los recursos de crédito se dedican en cuatro quintas partes a la adquisición de dotación y material educativo.

Aunque sigue predominando la tendencia tradicional de gastar los recursos para educación en construcciones y docentes, lo que va contra la filosofía inicial de las participaciones que buscaba dirigir recursos hacia los gastos recurrentes diferentes a docentes, se puede decir que se ha dado un avance porque los municipios dedican algo más del 20% a dotación, lo cual supera en más de tres veces el porcentaje que con la misma finalidad dedica el presupuesto nacional.

La cofinanciación y la participación municipal en ingresos corrientes de la nación con destino forzoso a educación, se gastan en un 80% en personal e infraestructura y solamente dejan entre 8% y 15% para dotación. Las fuentes con mayor iniciativa municipal como son el crédito, las regalías y los recursos propios financian docentes e infraestructura en un 45% y dotación en más de 30%. Merece resaltarse el caso del crédito, que se dedica en 82% para esta finalidad. Otra finalidad de gasto, que a pesar de no representar un gran volumen de recursos tiene importancia estratégica, es el 1% que se destina a becas y que se hace con recursos propios.

Se puede afirmar, entonces, que ha habido un redireccionamiento en el uso de cerca del 50% de los recursos, hacia los gastos que se olvidaron por décadas en el nivel nacional. El alto porcentaje que aún se dedica a docentes muestra que todavía las relaciones entre departamentos y municipios no se ha dado con la transparencia y fluidez deseable, ya que los recursos del situado fiscal deberían bastar para el financiamiento de más del 90% de la planta docente, si existiera una correcta asignación entre municipios. No obstante, éstos no han demostrado fuerza política ni interés de exigir al departamento una mejor asignación.

IV. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA Y DESCENTRALIZACIÓN SECTORIAL

1. Una evaluación de las condiciones existentes para el avance de la reforma

a) *La situación objetivo*

El hecho de que en Colombia el proceso de descentralización fuera acompañado por el cambio institucional que se sintetiza en la nueva Constitución de 1991, hizo que el proceso de descentralización en educación se diera al mismo tiempo con la redefinición del papel del Estado. La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), además de reglamentar la Constitución, sirvió como foro de discusión pública de lo que debería ser la educación. La gestión territorial y la gestión educativa se definieron en un mismo proceso, con las dificultades y ventajas que trae esta forma de discusión. El financiamiento del sector salió fortalecido, pero la forma de asignación que resultó finalmente fue dirigida más a la financiación de los docentes que la eficacia y la calidad del servicio. Naturalmente, en la discusión estuvieron presentes con mayor fuerza las organizaciones de docentes, que los niños y sus padres.

La innovación, desde el punto de vista jurídico institucional, consistió en la consagración de la educación básica como un derecho de la persona y una obligación del Estado, para los niños entre cinco y los quince años.¹² El segundo avance, no menos importante, fue formular, por primera vez a nivel constitucional, que la comunidad educativa, definida luego por la ley como integrada por estudiantes, los educadores y los padres de familia, participará en la dirección de los establecimientos.

Desde el punto de vista económico, la Constitución se preocupa por la existencia de los recursos para cumplir su mandato y recoge la experiencia en la necesidad de fijar una renta con destinación específica, como medida de planificación de largo plazo. Es bien conocido que el gasto social tiene menos atractivo político que el gasto en infraestructura, lo cual lo hace vulnerable en momentos de crisis, con efectos graves sobre la acumulación de capital humano, que solo se manifiestan en el largo plazo. El situado fiscal, que había sido creado en 1967 como interpretación constitucional del plebiscito de 1958, propició la gran expansión educativa de la primaria, cuya dinámica se agotó en la mitad de los años ochenta, con la centralización que produjo la nacionalización de los docentes de primaria y secundaria. Adicionalmente, se establecen las transferencias municipales, como una forma de darle realidad a las responsabilidades que se asignan al nivel local.

Una curiosidad constitucional, con fuertes efectos sobre el sector educativo, es el detalle al cual se llega en la definición de la fórmula de asignación, que es una muestra de la influencia que tuvieron los economistas del gobierno en su redacción. Los criterios de asignación responden más a convicciones adquiridas en las aulas que a experiencias reflexivas.

Desde el punto de vista administrativo hay una clara definición e insistencia en la descentralización territorial y en la autonomía de las entidades territoriales. Esta última se define como: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias correspondientes, administrar recursos, establecer tributos y participar en las rentas nacionales.

El modelo de descentralización tiene, *a priori*, los elementos para tener éxito. Estos son: la descentralización administrativa del ejecutivo, la legitimidad política fundada en la elección de alcaldes y gobernadores, los recursos para el cumplimiento de las responsabilidades, y la participación democrática en la planificación, dirección y evaluación de la educación.

Sin embargo, persiste una contradicción entre la gestión territorial y la gestión educativa. La primera busca dar el máximo de autonomía y participación al municipio, y la segunda, basada en la ley 115 de 1994, busca la autonomía del establecimiento e intenta cogobernar en las instancias territoriales a través de juntas municipales, departamentales y nacionales. Estas juntas tienen el objetivo de fomentar la participación pero hacen pesada la administración y diluyen las responsabilidades. La ley fue ampliamente consultada y debatida, por lo cual no siempre se encuentra consistencia interna en todos sus artículos.

b) *La gestión del proceso*

i. Problemas en el componente económico del modelo

El principal problema de la forma como se asignan los recursos para educación en el modelo actual es que su base es el costo de los insumos y no el resultado logrado. El efecto ha sido una inequitativa distribución entre departamentos y una mucho más inequitativa distribución de docentes entre los municipios del país.

Los análisis hechos por el Departamento Nacional de Planeación y la Misión Social han mostrado que si se toma el costo por alumno atendido, incluso teniendo en cuenta las diferencias imputables a la zona (urbana o rural), a la metodología (enseñanza tradicional o metodología de escuela nueva) y a los niveles educativos (primaria y secundaria), con el situado existente se podría financiar casi toda la matrícula, lo que en la actualidad consume, además del situado, más del 40% de las transferencias municipales.

Con la forma actual de asignación se desvirtúa el objetivo de las transferencias municipales, que buscaban apoyar los gastos corrientes ligados a la calidad. La investigación ha encontrado que, en el estado actual de desarrollo de la educación básica, el principal problema lo constituye el desperdicio, que alcanza cerca del 50% de los recursos de la primaria. Como se dijo anteriormente, la diferencia entre la tasa bruta (número de personas

que se atienden con los recursos actuales) y la tasa neta (personas en edad de estudiar ese nivel) es de más de 32%. Si se ahorrara al menos la mitad de este desperdicio, se podrían cubrir los 9 años que la Constitución considera como obligatorios. Esta mejoría de la eficiencia interna está ligada a la calidad de la educación. Sin embargo, reducir la repetición y la deserción implica cambio de métodos, mejoría de los docentes, fortalecimiento de los apoyos didácticos, bibliotecas y textos. Todo esto ha sido identificado por las pruebas de logro que se han realizado en Colombia desde finales de la década pasada, como factores asociables a la calidad. En la coyuntura actual una reorientación de las transferencias municipales es totalmente crítica.

La actual fórmula de asignación es demasiado compleja, hace casi imposible el control de los municipios sobre los departamentos y el Ministerio de Hacienda y tiene efectos adversos a la equidad. Igualmente, como ya se apuntó, la forma como se está accediendo al crédito por parte de los municipios con base en estas rentas, está restando flexibilidad al manejo macroeconómico de la política monetaria.

Otro problema importante en cuanto a la forma como se hacen las asignaciones es que existen distintos niveles receptores de las transferencias con diferentes responsabilidades cada uno, sin que los recursos se puedan administrar con la flexibilidad que permite una bolsa única. Esta diferencia refleja más una negociación política que una conveniencia técnica y educativa. Se ha podido ver que la unión de las dos fuentes tiene ventajas en la eficacia y eficiencia de la administración. En la actualidad esta unión en una sola bolsa solo se da a nivel de los distritos, que son a la vez considerados como municipios y departamentos y por lo tanto reciben situado y transferencias. Si se quieren mantener separados los fondos, la solución más aconsejable es diferenciar el uso de cada uno de los recursos. Los docentes serían financiados totalmente por el situado fiscal y los municipios dedicarían sus recursos a gastos recurrentes diferentes a docentes. En el primer caso, la asignación se haría per cápita, con una unidad de capitación basada en la matrícula y, en el segundo caso, con una unidad de capitación basada en una canasta de recursos, deducida de los factores asociados a la calidad que sean definidos a partir de las pruebas de logro estandarizadas de la calidad de la educación -SABER-.

ii. Problemas en el componente administrativo del modelo

La característica más notable de la gerencia educativa en el país, es la dispersión de competencias entre los diferentes niveles político administrativos, conjuntamente con la orfandad de las instituciones educativas, que se consideran como el verdadero centro del sistema. En la actualidad, nadie es responsable de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial en ningún nivel geográfico. El manejo de la educación, desde el mismo nacimiento de la República, ha sido hecho de tal manera que se distribuyen las responsabilidades entre los diversos escalones político administrativos sin que ninguno de ellos sea el responsable preciso de todo el proceso. La descentralización financiera apenas se inicia en 1993 hacia aquellos departamentos que cumplen las condiciones para descentralizarse. La desconcentración desde el Ministerio de Hacienda hacia el Ministerio de Educación llevaba solo cuatro años a partir de la ley 38 de 1989. Hasta la aplicación de

dicha ley, la división financiera del Ministerio de Educación era un enclave del Ministerio de Hacienda, que nombraba todo su personal.

Los nombramientos y traslados han sido responsabilidad de los departamentos en la mayoría de los casos. En la actualidad 230 mil de los 280 mil docentes son nombrados por los departamentos y los 50 mil restantes por los municipios. En ningún caso participan los directivos de los establecimientos.

El análisis de Duarte¹³ en los departamentos de Nariño y Sucre para las elecciones presidenciales de 1994, ilustra la lucha entre un clientelismo local enraizado en costumbres seculares y una tecnocracia central con muy precaria capacidad de control. La ley 60 de 1993 sobre competencias y recursos, recoge el fruto de la negociación de dos grupos de interés: las fuerzas políticas tradicionales, que buscaban mantener su papel de mediadores obligados en la negociación por más puestos de trabajo -presentado como lucha por más educación-; y un grupo de técnicos del nivel central que buscaban cumplir un principio de la teoría de mercado: entre más descentralización más cerca se está del funcionamiento óptimo y, por lo tanto, es mejor. A estas dos motivaciones se superpone el deseo del sindicato nacional de maestros, FECODE, de mantener su papel en el logro de mejores condiciones para los docentes como otra forma de patronaje hacia las bases municipales.

La contradicción se presentaba como una lucha entre la departamentalización, apoyada por FECODE y la municipalización, buscada por funcionarios nacionales que esperaban ingenuamente que la administración municipal debilitara al sindicato. Esta última discusión fue el fruto de una convicción racional municipalista de administradores nacionales poco experimentados, frente a una experiencia histórica de lucha de los maestros, quienes por más de cuarenta años vieron a los municipios y departamentos utilizar el dinero de pago de sus salarios en otros objetivos. El esfuerzo del constituyente de 1991 por superar los arraigados procedimientos clientelistas y la reacción de los políticos tradicionales ha sido analizado anteriormente por muchas personas. Aquí solo se quiere poner en evidencia sus efectos en la gestión del sector educativo.

El marco actual de gerencia educativa se dibujó sobre esa lucha de poderes. El acuerdo entre los cuatro grupos de interés se hizo con base en la necesidad de quitar del nivel central todos las competencias de administración y ejecución directa de la educación. El nivel central ha luchado algo más de cien años por la posibilidad de introducir elementos directos de evaluación y seguimiento sobre las administraciones departamentales y municipales.¹⁴ En esta lucha se confundía la construcción de la nacionalidad, con el intento de mantener el control político en el reducido círculo de jefaturas nacionales heredadas. Aunque el nivel central nunca tuvo éxito en consolidar su control, ni en desterrar las prácticas clientelistas,¹⁵ sí mantuvo unas funciones administrativas centralizadas, contra todas las recomendaciones técnicas, con el argumento de mantener el supremo control y vigilancia del Estado.

La modernización del nivel nacional del Estado que logró la reforma administrativa de 1968, bajo la presidencia de Carlos Lleras, fue asimétrica en la desconcentración de los ministerios sociales (Educación y Salud) frente a los económicos. Los ministerios de manejo

de los sectores económicos se desconcentraron como reconocimiento de que la ejecución diaria era mejor ejercida por entes más autónomos: institutos descentralizados y empresas comerciales e industriales del Estado. El manejo de la política y un primer intento de planificación se dejaron en manos de los ministerios. Los de Educación y Salud, en cambio, mantuvieron la responsabilidad de ejecución del servicio sin que ni la forma de organización, ni el poder de manejo de recursos, ni los instrumentos de información y gerencia, correspondieran a esa misión.

Reformado en 1968, el Ministerio de Educación abandonó en la práctica el manejo de 40 mil instituciones de los tres niveles, para dedicar dos terceras partes de su personal a la administración directa de algo más de 500 colegios nacionales, en su mayoría de secundaria. Estos colegios fueron el símbolo de lo que el nivel nacional logró consolidar como control en cien años de historia. Fueron instituciones de reconocida excelencia donde se demostró que el Ministerio sí tenía capacidad técnica para lograr calidad. Sin embargo, la falta de autonomía administrativa y la concentración excesiva del manejo financiero, que llevó a una gerencia educativa despreocupada por los costos, son dos factores que hicieron fracasar el sistema. La burocracia del Ministerio resistió con éxito los intentos de reforma de la ley 24 de 1988 y la improvisada municipalización de los nombramientos de la ley 29 de 1989.

El constituyente de 1991 buscó el diseño de una verdadera descentralización: autonomía creciente regional y local, con una base política de legitimidad fundamentada en la elección de alcaldes y gobernadores. La concreción de la ley 60 de 1993, por las razones explicadas anteriormente, descentralizó hacia los departamentos del manejo del situado fiscal, para la contratación de maestros y hacia los municipios las transferencias para gastos de inversión. En el esfuerzo por consagrar legalmente su punto de vista, los partidarios de descentralizar al mínimo consagraron la imposibilidad de hacerlo hacia municipios menores de 100 mil habitantes, en 1985; es decir más del 95% de los municipios y el 47% de la población. Los partidarios de la municipalización, permitieron entonces pagar docentes con las transferencias municipales, cuya finalidad inicial era la inversión en gastos diferentes a personal. Esta autorización "transitoria" por cinco años, ya ha sido ampliada a diez años por la reforma del 15 de diciembre de 1995. Esta forma de asignar responsabilidades hace más difícil la rendición de cuentas.

El resultado de este fenómeno administrativo-legal es que las transferencias nacionales hacia los departamentos pagan la mayor parte del personal docente pero, lo distribuyen con una notoria inequidad: mientras más pobre sea el municipio, menos docentes le asigna el departamento. De manera que, con la descentralización, se consagró una inequitativa distribución de docentes entre departamentos y una más inequitativa entre municipios, sin que estos últimos hayan tomado, al parecer, conciencia de su derecho a exigirle al departamento una mayor equidad.

La inequidad en la asignación de maestros por municipio, hace que éstos dediquen la parte de transferencias que corresponden a educación a la contratación de maestros. El efecto es que la inversión en material audiovisual, textos, bibliotecas y ayudas pedagógicas, crítica para mejorar la calidad y la eficiencia interna, quedó relegada ante la posibilidad que

tienen los municipios de utilizar sus transferencias en el nombramiento de personal. La responsabilidad de los municipios por el mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la planta física ha quedado prácticamente relegada a la cofinanciación distribuida a través del Fondo de Inversión Social, cuya eficiencia, eficacia y neutralidad política han sido severamente cuestionadas. Esta situación de manejo de los recursos, donde las normas hacen que todos los niveles tengan responsabilidades superpuestas, dificulta la toma de cuentas del sector. El Ministerio de Educación aún no cuenta con los instrumentos de información aptos para una evaluación de gestión y de calidad que apenas se inicia; es decir, que la toma de cuentas que le corresponde como director del sector, no tiene aún los instrumentos para llevarse a cabo.

En la escuela, el otro extremo de la cadena, el verdadero centro del sistema, donde realmente se realiza el servicio educativo, es donde es más crítica la situación de transición. La ley 115 de 1994 exige, para la existencia de una institución escolar, que ofrezca al menos nueve años de educación básica, ya sea porque los tiene la institución o porque ha realizado acuerdos administrativos entre varias plantas físicas de antiguas instituciones no coordinadas. Sin embargo, en la mayor parte del país, las instituciones no cuentan con esta clase de acuerdos y las escuelas siguen ofreciendo, en el mejor de los casos, hasta quinto grado. Cuando existen los acuerdos, éstos son meramente formales. No se ha realizado una verdadera comunidad de docentes, bajo un solo rector y con utilización común de recursos pedagógicos. Mientras los niveles nacionales, departamentales y municipales se disputan la posibilidad de nombrar docentes, la institución escolar existente no responde a la organización que ha diseñado la ley. Pero, aún si las instituciones estuvieran organizadas de acuerdo con la ley, quedaría por resolver el problema de que el rector no tiene facultades para administrar personal, ni para manejar recursos físicos y mucho menos recursos financieros. Los elementos críticos de la gerencia educativa están peligrosamente desarticulados. El sector mantiene una condición de esquizofrenia administrativa. Una vez más el discurso angelical de las declaraciones no se ve reflejado en la práctica diaria de las instituciones. Si se quiere construir una gerencia eficaz que apoye la calidad, se debe iniciar desde la institución escolar.

El primer reto es realizar los acuerdos administrativos para que sea realmente viable que cualquier niño colombiano, al entrar a primer grado, tenga la probabilidad de cursar sus nueve grados de educación básica. La diferencia entre una agregación de salones y una verdadera integración, está en que los acuerdos administrativos realmente conviertan las múltiples instituciones en una sola: con un solo rector, un solo gobierno escolar, una sola comunidad de docentes, una sola administración, con uso diariamente compartido de recursos, con un solo plan académico y educativo, con un solo himno, un solo escudo y una sola bandera. Una vez constituida esta base real, se debe organizar el gobierno escolar, profesores, padres y alumnos, con personalidad jurídica, con capacidad de manejar y generar recursos, con posibilidad de exigir del departamento los docentes que necesita de acuerdo con su matrícula, y con posibilidad de demandar del municipio, según el número de alumnos, los textos, los materiales, la biblioteca y en general apoyos pedagógicos. La comunidad escolar debe ser capaz de darse sus propios programas y de sentirse orgullosa de sus realizaciones.

La verdadera piedra de toque para saber si la descentralización se ha dado, se mide en la autonomía de la institución escolar. Toda la organización existente de ahí en adelante, municipio, departamento y nación, debe tener como única misión el apoyo al grupo de director, maestros y alumnos para lograr avanzar en la aventura de recrear críticamente el conocimiento y transmitir reflexivamente los valores culturales del país. Esta gerencia autónoma de las instituciones debe acompañarse de sistemas de información oportunos, confiables y fáciles de comprender, que permitan a toda la sociedad ejercer el verdadero control social sobre la marcha de las instituciones. La gerencia escolar no acaba en las aulas, es una misión de toda la sociedad, que debe ser cada vez más consciente de que el cuerpo y el alma de la Nación se construyen a diario en los establecimientos escolares.

Una organización escolar inequitativamente segmentada en escuelas cuya calidad depende en gran parte del origen social de los alumnos, reproduce una sociedad con una de las peores distribuciones de ingreso. La existencia de una forma repetitiva de educación en la mayor parte de las escuelas y la inexistencia de formas de investigación desde los primeros años, para la mayoría, reproduce una sociedad donde la ciencia es el privilegio de unos pocos y toda innovación debe importarse. El manejo de la autoridad del maestro de forma inapelable y absoluta, favorece una sociedad antidemocrática y violenta. En síntesis, si se aspira a una sociedad cualitativamente mejor, construida a partir de la escuela, se debe educar a los niños en instituciones mucho más autónomas, y contar con un sector mejor gerenciado.

2. Tendencias iniciales del impacto de la reforma en departamentos y municipios seleccionados

Las apreciaciones contenidas en el estudio precedente sobre la descentralización educativa se examinan a la luz de la experiencia de cinco municipios de distinto nivel de desarrollo seleccionados en tres departamentos con características representativas de la heterogeneidad nacional (el Anexo, incluye una caracterización específica de cada uno de los municipios seleccionados).

a) Descripción de la investigación

i. Objetivo

La descentralización en el sector educativo es un proceso gradual. A diciembre de 1996, el trámite formal de certificación por parte del Ministerio de Educación apenas había alcanzado a la mitad de los departamentos y a tres de los cuatro distritos. El presente análisis busca identificar los primeros efectos operados por el proceso de descentralización en algunos departamentos y municipios y la opinión de los mandatarios locales al respecto. Los resultados en materia educativa se comparan con los avances en el proceso de descentralización en general.

ii. Muestra

La muestra incluye tres departamentos:

- *Chocó*, por ser el más pobre del país, dado que una de las motivaciones principales de la descentralización fue la de mejorar la equidad;
- *Risaralda*, porque es prototipo de un departamento tradicionalmente bien administrado y con un nivel aceptable de bienestar
- *Meta*, porque tipifica a los nuevos departamentos. A pesar de que es el departamento más viejo de la Orinoquia y la Amazonia (la mayoría de los cuales obtuvo su carácter de departamento en 1991), tiene una distribución similar de población concentrada en la capital y dispersa en el resto, tiene una infraestructura pública en reciente formación y una estructura organizativa adecuada a las condiciones particulares de los nuevos departamentos.

En cada uno de los departamentos se seleccionó el municipio capital y en los casos de Chocó y Risaralda, se incluyó también otro municipio, escogido entre los de menor población.

iii. Metodología

La información estadística y financiera proviene de los registros del Ministerio de Educación, del Departamento Nacional de Planeación y de la Misión Social. La opinión de los alcaldes es recogida de una encuesta a mandatarios municipales realizada en 1996 a alcaldes elegidos en 1994.¹⁶

La encuesta tiene, entre otros, los siguientes elementos:

- Estructura organizativa del municipio y número de personas en cada una de las unidades administrativas. Conocimiento de la ley 60 sobre competencias y transferencias relativas a la descentralización.
- Identificación de los servicios públicos que se prestan en el municipios, la calificación sobre cada uno de ellos con énfasis especial en los servicios de acueducto, energía, recolección de basuras y teléfonos que son los que más poder de discriminación tienen sobre el bienestar de los hogares. Comparación de la calificación de estos servicios con la de educación.
- Identificación y calificación de los problemas de gestión en el área financiera y fiscal; organización y administración, recursos físicos y recursos humanos.
- Identificación de lo que considera sus principales logros.
- Las características de edad y formación del alcalde.

b) *Resultados generales*

Los cuadros 7 - 15 muestran las principales características poblacionales, educativas y administrativas de los departamentos y municipios seleccionados para este estudio.

Los principales resultados obtenidos de la investigación se presentan a continuación.

- Las características educativas de la familia que miden el acceso a los servicios educativos de los miembros del hogar, el capital humano acumulado por el jefe del hogar y los adultos son el mejor predictor del nivel de pobreza de una región.
- En las capitales departamentales, independientemente de su nivel de pobreza, se tiende a reproducir la organización de la burocracia nacional. Este hecho constituye un desafío de simplificación de la organización administrativa de apoyo de los servicios sociales.
- La distribución de los maestros pagados por el situado fiscal es generalmente inequitativa y con una eficiencia que debería analizarse. La distribución entre la capital y otros municipios, no responde ni a la población en edad escolar ni a la pobreza del municipio, ni a la eficiencia interna del sector (como se puede ver con más claridad en el anexo).
- La regulación fundamental de la distribución de recursos por la descentralización normatizada por la ley 60 tiene varios aspectos que los alcaldes consideran que deben cambiarse. Entre ellos la mayor unanimidad se encuentra en la forma como se distribuyen los recursos (ver anexo). Como se había anotado en otras partes de este mismo trabajo, la complejidad y arbitrariedad de algunas de las ponderaciones de la fórmula le quitan transparencia al proceso y en algunos casos convierten la asignación en antidistributiva.
- Casi todos los alcaldes, pero principalmente los de las capitales, consideran que su principal problema de gerencia es el conocimiento y manejo de instrumentos y procedimientos para poder convertir los objetivos deseables del plan en acciones reales. En particular consideran que es importante el manejo moderno de información y la recuperación y sistematización de la memoria técnica, que simbolizan en la inexistencia de archivos, sistemas de consulta y especialización.
- Hay una correspondencia entre la profesión del alcalde y el problema que considera principal. Salud para el médico, vías para el ingeniero. El tamaño de la muestra escogida no es suficiente para una conclusión definitiva, pero habría que chequear la hipótesis de si es precisamente por esto que es elegido alcalde, porque la comunidad considera que tiene mayores posibilidades de solucionar el problema más sentido por ella.
- Los problemas de manejo financiero son poco entendidos por la mayor parte de los alcaldes. La planificación es la necesidad más sentida en las capitales que demandan instrumentos más complejos para su administración. Los municipios pequeños no la requieren para identificación de problemas, pero si les preocupa la forma de sistematizar la experiencia pasada.
- Se nota aún debilidad en las actividades de seguimiento y evaluación. Un ejemplo es la presencia de inconsistencias en las respuestas de los alcaldes, tales como considerar que el mayor problema es un servicio de relleno sanitario pero calificar de bueno al existente y utilizar los recursos municipales en vías. Igualmente no es fácil para los alcaldes identificar su principal logro: tienen mayor claridad sobre su principal problema.

- Es necesario reforzar en los alcaldes que el objetivo principal de las participaciones municipales es el manejo de las dotaciones escolares, como elemento básico para la eficiencia y la calidad. Se puede encontrar dedicación a la infraestructura lo cual es un paso positivo y va en la dirección buscada por el instrumento financiero, pero las dotaciones siguen apareciendo con porcentajes muy bajos.

Cuadro 7
POBLACIÓN TOTAL Y DISTRIBUCIÓN URBANO-RURAL. 1993
DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SELECCIONADOS

Departamentos y municipios	Población		
	Total	Porcentaje Rural	Porcentaje Urbana
Chocó	407,428	61.5	38.5
Quibdó	122,525	35.4	64.6
Acandí	12,079	58.3	41.7
Risaralda	855,197	18.7	81.3
Pereira	401,908	1.9	98.1
Marsella	21,050	53.3	46.7
Meta	625,861	36.0	64.0
Villavicencio	279,698	58.3	41.7
Total Nacional	38,126,655	28.0	71.0

Fuente: Departamento Nacional de Estadística, Censo de 1993 con ajustes de cobertura.

Cuadro 8
TASAS DE ESCOLARIDAD EN PRIMARIA Y SECUNDARIA. 1993
DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS
(Datos Porcentuales)

Departamentos	Primaria		Secundaria	
	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa neta	Tasa Bruta
Chocó	58.6	104.8	26.2	43.3
Meta	72.4	107.4	37.1	52.2
Risaralda	75.4	107.6	41.7	59.5
Total Nacional	73.9	110.3	40.9	58.8

Fuentes: Cálculos de la Misión Social, con base en el Censo de 1993 y la encuesta Casen.

Cuadro 9
POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA. SEGÚN ZONA Y GRUPOS DE
FACTORES DEL ICV, 1993, Departamentos y municipios seleccionados
(Datos Porcentuales)

Departamentos y municipios	Porcentaje de pobres ICV			Porcentaje de pobres según factor ICV				
	Urbano	Rural	Total	Educación	Servicios	Demograf.	Vivienda	Viv. Serv/1
Chocó	59.9	71.5	66.7	67.7	32.0	25.4	16.8	40.0
Quibdó	48.5	78.7	58.9	57.4	41.7	21.0	21.4	26.4
Acandí	60.8	65.2	63.3	70.6	29.1	20.7	12.6	39.0
Risaralda	21.6	24.8	22.2	54.5	11.2	11.5	14.3	2.6
Pereira	21.7	3.5	21.4	49.3	13.9	10.8	16.6	0.0
Marsella								
Meta	22.0	46.1	30.3	55.4	15.6	16.2	3.6	14.7
Villavicencio	14.6	13.0	14.4	42.1	17.1	10.9	3.6	1.4
Total nacional	19.96	48.15	27.6	51.02	14.38	13.11	6.76	11.55

1 En zonas rurales se agrupan vivienda y servicios.

Fuente: Población: Departamento Nacional de Estadística, Censo Nacional de población 1993, con ajustes por cobertura. ICV: Cálculos de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 10
DEPENDENCIAS CON QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD
Y NÚMERO DE FUNCIONARIOS, 1995.
Municipios seleccionados

Departamentos	Chocó				Risaralda				Meta	
	Quibdó		Acandí		Pereira		Marsella		Villavicencio	
	Existe	Func.	Existe	Func.	Existe	Func.	Existe	Func.	Existe	Func.
Sec. de Educación	Si	10	No	-	Si	n.r.	Si	3	No	-
Sec. de General	Si	30	Si	1	Si	n.r.	No	-	No	-
Sec. de Gobierno	Si	28	No	-	Si	n.r.	Si	2	Si	70
Sec. de Hacienda	Si	20	No	-	Si	n.r.	Si	3	Si	30
Sec. de Planeación	Si	23	Si	1	Si	n.r.	Si	6	Si	30
Sec. Jurídica	Si	6	No	-	Si	n.r.	Si	2	Si	5
Sec. Privada	Si	1	No	-	Si	n.r.	No	-	Si	8
Sec. de Salud	Si	6	No	-	No	n.r.	No	-	Si	200
Sec. Obras Públicas	Si	25	No	-	Si	n.r.	No	-	Si	200
Personería	No	-	Si	2	Si	n.r.	Si	2	Si	40
Contraloría	No	-	No	-	Si	n.r.	Si	2	Si	40
Asist. Técn. Agropec.	Si	12	Si	4	Si	n.r.	Si	6	Si	12
Of. Servicios Públicos	No	-	No	-	No	n.r.	Si	3	Si	60
Inst. Descentralizados	Si	100	No	-	Si	n.r.	Si	6	Si	40
Otras Dependencias	No	-	No	-	Si	n.r.	No	-	No	-
Total Funcionarios		261		8		n.r.		35		735

n.r.: No responde.

Fuente: Datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995, Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro 11
DOCENTES SEGÚN FUENTE DE PAGO, 1995.
Departamentos y municipios seleccionados

Departamentos y Municipios	Situado		Departamento		Municipio		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
CHOCO	3,259	65	113	2	1,629	33	5,001	100
Quibdó	1,642	86	47	2	214	11	1,903	100
Acandí	66	56	3	3	49	42	118	100
RISARALDA	5,242	84	18	0	1,004	16	6,264	100
Pereira	2,075	76	18	1	637	23	2,730	100
Marsella	171	98	0	0	3	2	174	100
META	3,623	77	733	16	367	8	4,723	100
Villavicencio	1,549	82	320	17	9	0	1,878	100

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Cuadro 12
MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS ALCALDES A LA LEY DE COMPETENCIAS Y
TRANSFERENCIAS, 1995
Municipios Seleccionados

Temas a Modificar	Chocó		Risaralda		Meta
	Quibdó	Acandí	Pereira	Marsella	Villavicencio
Tipo de Gasto que se Financia	Si	Si	Si	n.r.	Si
Reglamentación sobre Uso Recursos	Si	Si	Si	n.r.	Si
Claridad Compet. Educación y Salud	Si	No	Si	n.r.	Si
Distribución de las Participaciones	Si	Si	Si	n.r.	Si

nr: No responde

Fuente: Datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995, Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro 13
SERVICIOS EXISTENTES Y CALIFICACIÓN DADA POR LOS ALCALDES. 1995,
Municipios seleccionados

Servicios	Chocó				Risaralda			Meta			
		Quibdó	Acandí		Pereira	Marsella	Villavicencio				
Educación Primaria	Si	3	Si	5	Si	5	Si	4	Si	4	
Educación Secundaria	Si	3	Si	5	Si	4	Si	5	Si	4	
EPS ¹ Públicas	Si	3	No	-	No	-	No	-	Si	3	
EPS ¹ Privadas	Si	3	No	-	Si	5	Si	4	Si	3	
IPS ²	Si	3	Si	4	Si	3	Si	5	Si	3	
Vivienda Social	Si	3	Si	4	Si	6	Si	3	Si	4	
Vías De Acceso	Si	2	Si	4	Si	3	Si	3	Si	4	
Relleno Sanitario	Si	4	Si	6	Si	5	No	-	Si	4	
Alcantarillado	Si	3	Si	2	Si	6	Si	4	Si	3	
Acueducto	Existencia	Si	3	Si	5	Si	6	Si	6	Si	3
	Continuidad	No		Si		Si		Si		No	
Energía Eléctrica	Existencia	Si	4	Si	1	Si	6	Si	5	Si	4
	Continuidad	Si		Si		Si		Si		Si	
Teléfono	Existencia	Si	4	Si	4	Si	5	Si	4	Si	1
	Continuidad	Si		Si		Si		Si		Si	
Basuras	Existencia	Si	3	Si	5	Si	5	Si	4	Si	5
	Continuidad	Si		Si		Si		Si		Si	
Principal problema		Basura		Energía		Rellenos		Teléfono		Teléfono	

Calificación: 6=Excelente; 5=Muy Bueno; 4=Bueno; 3=Regular; 2=Malo; 1=Muy Malo.

¹EPS = Entidad Promotora de Salud. ²IPS = Institución Prestadora de Servicios de Salud.

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro 14
PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS
SEGÚN EL ALCALDE, 1995
Municipios Seleccionados

Problemas	Chocó		Risaralda		Meta
	Quibdó	Acandí	Pereira	Marsella	Villavicencio
1. Bajo ingreso de los habitantes	Si	Si	Si	Si	No
2. Bajo presupuesto	Si	Si	Si	Si	Si
3. Déficit fiscal	Si	Si	Si	No	No
4. Ineficiencia del recaudo	Si	Si	Si	Si	Si
5. Evasión de impuestos	Si	No	Si	Si	Si
6. Incoherencia inversión-presupuesto	No	Si	Si	No	No
7. Desfinanciación programas inversión	Si	Si	Si	No	No
8. No Información fuentes financiación	No	No	Si	No	Si
9. Baja capacidad endeudamiento	Si	No	Si	Si	Si
10. Escasez recursos inversión	Si	Si	Si	Si	Si
11. Inexistencia información financiera	Si	Si	Si	No	Si
12. Falta planes financieros	Si	Si	Si	No	No
13. Falta control y evaluación	Si	No	Si	No	No
14. Falta programación financiera	Si	Si	Si	No	No
15. Otros	No	No	No	No	No
Problema más grave	05	09	12	n.r.	09

Fuente: Datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro 15
PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN LA GESTIÓN
SEGÚN LOS ALCALDES, 1995. Municipios Seleccionados

Problemas	Chocó		Risaralda		Meta
	Quibdó	Acandí	Pereira	Marsella	Villavicencio
1. Bajo nivel profesionalización	No	Si	No	No	No
2. Baja especialización funcionarios	Si	Si	Si	No	Si
3. Falta personal operativo	No	Si	No	No	Si
4. Inexistencia manual procedimiento	Si	Si	No	No	No
5. Insuficiencia elementos de trabajo	Si	Si	Si	No	No
6. Falta programación trabajo	No	Si	Si	No	No
7. Inexistencia programas capacitación	No	Si	No	No	Si
8. Mal estado instalaciones físicas	Si	Si	No	No	No
9. Inexistencia centro documentación	Si	Si	No	No	Si
10. No manejo de paquetes información	No	Si	Si	No	Si
11. Archivos desactualizados	Si	Si	Si	Si	No
12. Inexistencia de bases de datos	Si	Si	Si	No	Si
13. Equipos obsoletos	Si	Si	Si	No	No
14. Otro	No	No	No	No	No
Problema más grave	05	09	12	n.r.	09

Fuente: Datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

ANEXO

1. Resultados en el departamento de Chocó, municipios de Quibdó y Acandí

a) *Población, educación y pobreza*

Chocó es el departamento más pobre de Colombia, medido por Necesidades Básicas Insatisfechas, por Línea de Pobreza o por el Índice de Calidad de Vida. Cuenta con 407.428 de habitantes de acuerdo con el último censo de población (1993). El 38.5% vive en localidades urbanas (cabeceras municipales), cifra bien por debajo del 72% que presenta el país.¹⁷

Del total de la población, el 68% es pobre según el Índice de Calidad de Vida. Agrupando las 12 variables que constituyen este índice en 4 factores, se encuentra que, la educación es el factor que tiene mayor poder de discriminación entre pobres y no pobres, seguido por las características de la vivienda y el acceso a servicios domiciliarios. El 67% de las personas pertenece a familias con bajo acceso a la inversión en capital humano. La escolaridad promedio en el departamento es de algo más de cuatro años. El analfabetismo alcanza al 28% de la población mayor de 15 años. Las condiciones de vivienda, medidas por las características de la construcción, presentan graves deficiencias para el 40% de las familias, frente a un 11% en el total del país. El acceso a agua potable, recolección de basuras, servicio de alcantarillado y el combustible diferente a leña o deshechos no se da para el 32% de las familias.

En el departamento del Chocó, se han tomado dos municipios: Quibdó, la capital y uno más pequeño que es Acandí.

- Quibdó cuenta con 122,525 habitantes, de los cuales el 65% es población urbana. Tiene menos población pobre que el promedio departamental (59%), de los cuales el 57% pertenece a familias con deficiencias graves en capital humano. La tasa de analfabetismo es nueve puntos porcentuales más baja que el departamento. El acceso a servicios domiciliarios, uno de los más deficientes del país, afecta al 42% de la población (frente al 14% promedio nacional).
- Acandí es un municipio de 12,079 habitantes, de los cuales el 42% es urbano. El 63% son pobres. A pesar de que el analfabetismo es más bajo que el resto del departamento y afecta al 19%, un 70% de las familias tienen problemas graves de acceso y acumulación de capital humano. El acceso a los servicios domiciliarios es

mejor que en Quibdó, pero todavía excluye a 29%, 15 puntos porcentuales sobre el promedio nacional.

b) Organización y personal administrativo

- Quibdó cuenta con una estructura organizativa pública compleja, en la que laboran 261 personas: 149 que trabajan en las ocho Secretarías,¹⁸ 100 en los institutos descentralizados y 12 en la unidad de asistencia técnica agropecuaria (Umata). La distribución del personal entre las secretarías no es uniforme. Las 5 de mayor tamaño que tienen entre 20 y 30 empleados, son las cuatro de apoyo general y la de obras públicas: Secretaría General (30), Secretaría de Gobierno (28), Secretaría de Obras Públicas (25), Secretaría de Planeación (23) y Secretaría de Hacienda (20). Las tres de menor tamaño son: Educación (10), Salud (6) y Jurídica (6). Finalmente con el título de Secretario Privado aparece un asesor directo del Alcalde.
- Acandí, el otro municipio del Chocó incluido en la muestra, cuenta con 8 trabajadores administrativos en la alcaldía, distribuidos en dos secretarías (General y de Planeación), la Personería y la Umata. A este nivel ejecutivo, la educación no tiene una persona dedicada con exclusividad.

c) Docentes

- Quibdó. El personal administrativo de la educación en el municipio pesa solamente el 3.8% en el total de trabajadores de la Alcaldía. Sin embargo, su participación es más amplia cuando se consideran los 1,903 maestros que trabajan en el municipio, 1,642 de los cuales son nombrados y pagados por el departamento con fondos provenientes del Situado Fiscal. De los restantes, 47 son aporte del departamento y 214 son pagados con recursos de la participación municipal en los ingresos de la nación. Quibdó cuenta con un administrativo por cada 200 maestros y un maestro por cada 16 alumnos en primaria y uno por cada 9 en secundaria.
- Acandí. El número de maestros es de 118, de los cuales 66 son pagados por el Situado Fiscal, 3 por aportes departamentales y 49 por el municipio, para lo cual dedican el 100% de la participación municipal en ingresos de la nación. A pesar de ser más pequeño, la relación alumno docente de primaria es casi el doble de la del Quibdó, 28 alumnos por docente; en secundaria también es superior en más del 20% (11 alumnos).

La comparación de los dos municipios muestra la inequidad en la distribución de las transferencias del situado y la falta de relación entre la eficacia del desempeño y la forma de distribución. Quibdó es menos pobre que Acandí pero recibe del departamento la financiación del 86% de sus docentes, en tanto que este último solo recibe la financiación del 56% de sus docentes. Tampoco se puede decir que la asignación se haga teniendo en cuenta la eficiencia interna ya que la relación alumno/docente es notablemente superior en Acandí tanto para primaria como para secundaria.

d) *Conocimiento de las competencias y recursos descentralizados*

Los dos alcaldes municipales conocen las competencias y transferencias determinadas en la ley 60, pero ambos creen que se debe dar mayor discrecionalidad al tipo de gasto que se puede financiar con las participaciones municipales, y la forma de distribución entre municipios. El alcalde de Quibdó quisiera un cambio en las competencias entre departamento y municipio para el manejo de los servicios de educación y salud, ya que tiene a los secretarios departamentales en su ciudad. A Acandí en cambio no le parece tan importante cambiar este aspecto de la ley.

e) *Calificación de los servicios públicos*

- Quibdó califica como regulares todos los 10 servicios públicos preguntados, con dos excepciones: el relleno sanitario que lo considera bueno y las vías de acceso que las considera el principal problema del municipio. En cuanto a los servicios domiciliarios son buenos para el Alcalde los de energía y teléfonos, le parece el servicio de recolección de basuras el de mayor dificultad, y tiene problemas de discontinuidad en el acueducto.
- Acandí no tiene empresas promotoras de salud ni públicas ni privadas. Según el Alcalde es excelente el relleno sanitario del municipio y son muy buenos los servicios de educación primaria y secundaria. El resto de servicios se califican como buenos. El principal problema es el alcantarillado. En cuanto a servicios domiciliarios todos son considerados al menos como buenos, el acueducto como excelente y la energía eléctrica como muy buena. A pesar de esto considera que el teléfono es el que tiene mayores dificultades de servicio porque no presta todas las facilidades de la moderna tecnología.

f) *Manejo de personal, sistemas e instrumentos de información*

- Quibdó. Para el alcalde existen problemas de calificación de personal, de insuficiencia de dotaciones e instalaciones, de procesos y procedimientos de apoyo a la organización y de instrumentos para captura y uso de la información. El más importante es la precaria dotación de instrumentos de trabajo.
- Acandí. Para el alcalde hay problemas en todos los elementos de la organización: personal, organización funcional y sistemas de información. El problema que más le preocupa es la inexistencia de un centro de documentación.

De las respuestas que tienen que ver con los componentes de administración financiera, de planeación, de manejo de personal, de organización y de utilización de información es claro que existe una debilidad en la gerencia y administración diaria.

g) *Fuentes y usos de recursos para la educación*

La principal fuente de financiación de la educación en el Departamento del Chocó es el situado fiscal (84%), cuya asignación es de resorte departamental. De manera que sólo resta 16%, donde el Alcalde tiene injerencia mayor en los recursos propios y menor en la cofinanciación.

Las fuentes de los recursos municipales en todo el departamento son las siguientes: participación municipal en ingresos corrientes de la nación 76%, cofinanciación 13%, regalías 6%, recursos propios 0.6% y otras fuentes 2.3%. El 40% de los recursos municipales se dirige a educación y se distribuye así: 28.7% se gasta en pagar personal docente, 8.1% en infraestructura, 1.5% en dotación pedagógica. El 60% restante financia salud 21.5%, agua potable 28.4%, recreación y deporte 8.2% y subsidio a vivienda 13% (ver cuadros A1 a A3).

- Quibdó. De los recursos municipales se destina el 34% a educación, 38% a agua potable y saneamiento, 18% a recreación y deporte y 10% a salud. Es notable que se gasta más en deporte que en salud, a pesar de que el alcalde dice que es su principal logro (las normas vigentes obligan destinar a salud al menos 25%).

Los recursos para educación provienen en 91.2% de la participación en ingresos corrientes de la nación y 8.8% de cofinanciación. Estos recursos, (34% de los ingresos municipales) se distribuyen así: 27.9% para pago de personal docente, 4.8% para infraestructura y solo 0.3% para dotación docente.

- Acandí. De los recursos municipales destina el 37% a educación, 3% a agua potable y saneamiento, 10% a recreación y deporte, 48% a subsidio de vivienda y solo el 3% a salud. Los recursos para educación provienen en 97% de la participación en los ingresos corrientes de la nación y 3% de cofinanciación. Estos recursos, (37% de los ingresos municipales) se distribuyen así: 32% para pago de personal docente y 2% para infraestructura.

2. Resultados en el departamento de Risaralda, Municipios de Pereira y Marsella

a) *Población, educación y pobreza*

Risaralda ha sido uno de los departamentos con mayor desarrollo en Colombia. Está en la zona cafetera del país y su producto por habitante está por encima del promedio nacional. Cuenta con 855,197 de habitantes de acuerdo con el último censo de población (1993). El 81.3% vive en la cabecera municipal, porcentaje por encima del nacional, que es 72%. Del total de la población, el 22% es pobre según el Índice de Condiciones de Vida, magnitud inferior al 27.6% del agregado nacional.

Cuadro A1
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995.
Departamento del Chocó
(Datos porcentuales)

Usos	ICN Forzosa	ICN Libre	Recursos propios	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes depto.	Otras fuentes	Total
Educación	58.6	50.9	28.8	-	13.7	100.0	-	58.2	40.6
Infraestructura	9.9	7.6	28.8	-	3.8	38.6	-	3.2	8.1
Dotación didáctica.	1.9	-	-	-	1.0	-	-	3.7	1.5
Subsidios	0.2	-	-	-	-	-	-	-	0.1
Pago docentes	44.3	-	-	-	7.2	61.4	-	51.3	28.7
Seg. soc. docentes	1.7	-	-	-	-	-	-	-	0.9
Otros programas	0.5	43.3	-	-	1.6	-	-	-	1.2
Salud	22.6	47.9	3.6	28.4	19.0	-	84.1	19.2	21.5
Subsid. vivienda	1.0	-	0.9	-	1.8	-	-	-	1.3
Recreac. y deporte	6.2	1.1	9.8	-	12.4	-	-	0.4	8.2
Agua potable	11.6	-	57.0	71.6	53.1	-	15.9	22.1	28.4
Total usos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro A2
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Municipio de Quibdó
(Datos porcentuales)

Usos	ICN Forzosa	ICN Libre	Recursos Propios	Crédito	Cofin.	Regalías	Aporte depto.	Otras fuentes	Total
Educación	59.0	-	-	-	6.3	-	-	-	33.7
Infraestructura	4.1	-	-	-	5.8	-	-	-	4.8
Dotación didáctica.	-	-	-	-	0.5	-	-	-	0.3
Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pago docentes	46.9	-	-	-	-	-	-	-	24.4
Seg. social docentes	6.7	-	-	-	-	-	-	-	3.5
Otros programas	1.2	-	-	-	-	-	-	-	0.6
Salud	20.2	-	-	-	0.1	-	-	-	10.6
Subs. vivienda	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recreac. y deporte	3.4	-	-	-	35.4	-	-	-	18.2
Agua potable	17.4	-	100.0	-	58.2	-	-	-	37.5
Total usos	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro A3
**DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES
 POR USOS SEGÚN FUENTE, 1995**
 Municipio de Acandí
 (Datos porcentuales)

Usos	ICN forzosa	ICN libre	Recursos propios	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes Depto.	Otras fuentes	Total
Educación	68.9	-	-	-	2.3	-	-	-	36.8
Infraestructura	2.8	-	-	-	2.3	-	-	-	2.5
Dotación didáctica.	0.5	-	-	-	-	-	-	-	0.3
Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pago docentes	57.6	-	-	-	-	-	-	-	29.9
Seg. social docentes	7.8	-	-	-	-	-	-	-	4.0
Otros programas	0.1	-	-	-	-	-	-	-	0.1
Salud	4.4	-	-	-	-	-	-	-	2.3
Subs. vivienda	10.4	-	100.0	-	89.2	-	-	-	48.5
Recreación y deporte	11.1	-	-	-	8.6	-	-	-	9.7
Agua potable	5.2	-	-	-	-	-	-	-	2.7
Total usos	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Al agrupar las 12 variables del Índice de Calidad de Vida en 4 factores, se encuentra que la educación es el factor que tiene mayor poder de discriminación entre pobres y no pobres, seguido por las características de la vivienda y el acceso a servicios domiciliarios. Este factor en Risaralda casi duplica el porcentaje de pobreza que se tiene por el índice de todos los factores, 54.5% de las personas pertenece a familias con bajo acceso a la inversión en capital humano. La escolaridad promedio del departamento es de 5 años. El analfabetismo alcanza solo al 7.7% de la población mayor de 18 años, por debajo del 9.9% del nivel nacional.

Las condiciones de vivienda, medidas por las características de la construcción y servicios presentan graves deficiencias solo para el 2.6% de las familias, frente a un 11% en el total del país, mostrando el nivel de urbanización del departamento. El acceso a agua potable, recolección de basuras, servicio de alcantarillado y a combustible diferente a leña o desechos no se da para el 11.2% de las familias. Si se mira el porcentaje de población pobre es notorio que la población urbana tiene un mayor porcentaje de familias en condiciones de pobreza que el país (21.6% frente a 19.9%), pero el sector rural está notablemente mejor que el promedio nacional (24.8% frente a 48.1%). Esto ha sido el resultado acumulado de una región que se ha favorecido del cultivo del café, de una población con tradición de trabajo y civismo.

En el Departamento de Risaralda, se han tomado dos municipios:

- *Pereira*, la capital y uno más pequeño que es Marsella. Pereira cuenta con 401,908 habitantes, de los cuales el 98% es población urbana. Tiene el mismo porcentaje de población pobre que el promedio departamental (21.7%), de los cuales el 49% pertenece a familias que tiene deficiencias graves en capital humano. El acceso a servicios domiciliarios es mayor que el promedio del país, igual que el porcentaje de familias con condiciones de vivienda aceptables.
- *Marsella*, es un municipio de 21,050 habitantes, de los cuales el 46.7% es urbano. Las condiciones de pobreza son iguales a las promedio del departamento y por tanto mejores que las del país.

b) *Organización y personal administrativo*

- Pereira cuenta con una estructura organizativa muy similar a la de todas las capitales de departamento, donde resalta la ausencia formal de secretaría de salud, como consecuencia de haberse organizado como una empresa promotora de salud de carácter público, apartándose un poco del espíritu de la ley 100 de 1993, pero dentro del marco trazado por el Ministerio de Salud.
- Marsella cuenta con 35 trabajadores administrativos en la alcaldía, distribuidos en seis Secretarías (de Gobierno, Hacienda, Planeación, Jurídica y de Educación), Personería Municipal, Contraloría y Umata. Como en Armenia, llama la atención la ausencia de Secretaría de Salud, por las razones ya aducidas.

c) *Docentes*

- Pereira. Los maestros oficiales que trabajan en Pereira son 2,730, de los cuales 2,075 son nombrados y pagados por el departamento con fondos provenientes del situado fiscal. De los restantes, 18 son aporte del departamento y 637 son pagados como inversión forzosa de las participaciones municipales en los ingresos de la nación.
- Marsella. El número de maestros es de 174, de los cuales 171 son pagados por el situado fiscal, y 3 por el municipio al cual dedican el 6% de la inversión forzosa el 7% de recursos propios y el 100% de la cofinanciación, todo lo cual representa solamente el 6.7% de los recursos que maneja el municipio.

d) *Conocimiento de las competencias y recursos descentralizados*

Los dos alcaldes municipales conocen la ley 60, pero ambos creen que se debe cambiar la forma como se distribuyen las participaciones municipales en ingresos de la nación. Hay una diferencia clara sin embargo, en los otros tres factores. Para el alcalde de Marsella no es necesario introducir más cambios en la ley 60. Sin embargo, el alcalde de Pereira si quisiera

tener mayor discrecionalidad al tipo de gasto que se puede financiar con las participaciones municipales, cambiar la reglamentación sobre uso de recursos y dar mayor claridad a las competencias entre departamento y municipio.

e) Calificación de los servicios públicos

- Pereira califica como regulares las instituciones prestadoras de servicios de salud y las vías de acceso de los 10 servicios públicos preguntados. A pesar de calificar como bueno el servicio de rellenos sanitarios considera que en el futuro será el principal problema de la ciudad. Los servicios domiciliarios son calificados de excelentes.
- Marsella no tiene relleno sanitario y califica como regulares los servicios de vivienda social y las vías de acceso al municipio. Considera como muy buenos los servicios de salud y de educación secundaria. En cuanto a servicios domiciliarios, considera que los de acueducto y recolección de basuras son muy buenos. El servicio de teléfono es bueno y solamente el servicio de energía es muy malo debido a su discontinuidad.

f) Manejo de personal, sistemas e instrumentos de información

- Pereira. Para el alcalde existen problemas de especialización de personal, de insuficiencia de dotaciones e instalaciones, de falta de programación del trabajo y sobre todo de bases de información, de software, de equipos obsoletos y de archivos. Estos últimos son, en su sentir, los mayores problemas de su Alcaldía.
- Marsella. Para el alcalde no hay problemas en ninguno de los elementos de la organización: personal, organización funcional y sistemas de información. El problema que más le preocupa es la inexistencia de archivos actualizados.

En cuanto a los problemas del área financiera y fiscal el alcalde de Pereira acepta como problemas todos los nombrados, pero escoge como el más importante la falta de formulación de planes financieros contables. La respuesta muestra poca comprensión del contenido de la pregunta. En cambio en concepto del alcalde de Marsella, los problemas en el área financiera tienen que ver con la consecución de recursos por parte del municipio: bajo ingreso de los habitantes, ineficiencia de recaudo, evasión de impuestos y escasez de recursos de inversión; y por otra parte según él, la baja capacidad de endeudamiento.

g) Fuentes y usos de recursos para la educación

La principal fuente de financiación de la educación en Risaralda es el situado fiscal (79.4%), cuya asignación es de resorte departamental. El 20.6% restante corresponde a recursos donde los alcaldes tienen algún grado de decisión.

Las fuentes de los recursos municipales en todo el departamento son las siguientes: 57% de las participaciones que transfiere la nación, 46% de las que deben invertirse

forzosamente en educación y 11% de los fondos de libre disposición de los municipios, un poco menos del 30% son recursos del crédito (27.8%) y lo demás es cofinanciación. El 54% de los recursos municipales se dirige a educación y se distribuye así: 12% se gasta en pagar personal docente, 26% en infraestructura, 3% en dotación pedagógica (ver cuadros A4 a A6).

- **Pereira.** De los recursos municipales, se destina el 63% a educación, 17% a salud. Si se juzga por los recursos dedicados al deporte se le da más importancia que a la vivienda y al agua potable, a pesar de que aún hay más del 10% de las familias con problemas de habitación.

La fuente de recursos para educación es principalmente el crédito (41%), el 28% de las transferencias que forzosamente deben dedicarse a educación y el 16% de las de libre disposición del municipio. Este es un indicador de la importancia que se le concede a la educación. La cofinanciación pesa solo 5% de los recursos pero financia el 65% del gasto en infraestructura y el 16% de la dotación.

Las tres cuartas partes del 63% de los recursos municipales que se dedica a educación se gasta principalmente en infraestructura y pago del personal docente y solo el 2% en material pedagógico de apoyo que era el objetivo buscado. El pago de docentes se hace casi exclusivamente con las participaciones municipales. Estos recursos, (34% de los ingresos municipales) se distribuyen así: 27.9% para pago de personal docente, 4.8% para infraestructura, y solo 1.3% para dotación docente.

- **Marsella.** La educación es la finalidad con mayor peso en el gasto, casi la mitad de los recursos, el doble de lo que se dedica a salud y 28 puntos porcentuales más que a agua y saneamiento.

Los recursos para educación provienen en 91.3% de las inversiones forzosas y 2.6% de cofinanciación. Con los recursos de inversión forzosa se financia el 100% de los gastos en infraestructura, dotación y aportes a la seguridad social. Con los de cofinanciación se pagan principalmente los subsidios o becas para estudiantes en colegios no oficiales.

3. Resultados en el departamento del Meta, municipio de Villavicencio

a) Población, educación y pobreza

El Departamento del Meta, cuenta con 625,861 de habitantes según el censo de 1993, equivalentes al 1.6% del total nacional. El 64% de la población vive en localidades urbanas. Del total de la población, el 30.3% es pobre según el Índice de Condiciones de Vida, 10% mayor al total nacional. El producto bruto per capita es algo mayor que el promedio nacional, ya que su PIB departamental es cerca del 2% del nacional. Las variables que

miden el acceso a capital humano de todos los miembros de las familias agrupadas como el factor educación, explica la pobreza del 55% de la población, que solo se compensa en parte por el desarrollo en las condiciones de vivienda y acceso de servicios.

La escolaridad promedio del departamento es de 5 años. La tasa de analfabetismo, considerando la población mayor de 18 años es de 9.7%, nivel cercano al nacional 9.9%. El Meta tiene la estructura de 7 de los 8 nuevos departamentos, antiguas intendencias y comisarías, con baja densidad poblacional por kilómetro cuadrado.

Villavicencio, capital del Departamento del Meta, cuenta 279,698 habitantes, de los cuales el 87% corresponde zona urbana. Representa el 44.7% de la población total del departamento, y el 61% de la población urbana del mismo. Las condiciones de bienestar son bastante mejores que el promedio nacional y que el total del departamento. Cuenta con mejor nivel educativo como consecuencia del efecto acumulado por la forma como se financiaba la educación antes de la Constitución. Desde 1976 y hasta 1991, el 30% de los recursos del situado fiscal se distribuía, en partes iguales, por el solo hecho de ser una división territorial de categoría departamental, lo cual favorecía a los departamentos con baja población, que recibían mayores recursos per cápita.

b) Organización y personal administrativo

La Alcaldía cuenta con 8 Secretarías, Personería, Contraloría, Umata, Oficina de Servicios Públicos e Institutos Descentralizados. No cuenta con una dependencia formal para el Sector de Educación. En esta organización trabajan como administrativos 735 personas, de las cuales el 74% está ubicado en las Secretarías.

c) Docentes

Villavicencio tiene 1,878 maestros oficiales, de los cuales 1,549 maestros (82.5%), son pagados por el departamento con fondos del situado fiscal; 320, son aporte del departamento; y 9 son pagados como inversión forzosa de las participaciones municipales en los ingresos de la nación. Este es uno de los pocos departamentos donde la capital recibe como docentes pagados por el situado una proporción similar a la de la población.

d) Conocimiento de las competencias y recursos descentralizados

El Alcalde de Villavicencio afirma que conoce la Ley 60 de 1993 y considera que todos los aspectos de esta ley que se preguntaron en la encuesta, deben ser modificados: el tipo de gasto a financiar, la reglamentación sobre el uso de los recursos, la distribución de la participación municipal y las competencias entre los niveles departamental y municipal en los sectores salud y educación.

Cuadro A4
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Departamento de Risaralda
(Datos porcentuales)

Usos	ICN forzosa	ICN libre	Recursos propios	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes depto.	Otras fuentes	Total
Educación	43.2	73.7	39.5	94.4	59.8	-	40.3	2.5	53.8
Infraestructura	10.8	-	26.8	94.4	38.0	-	25.4	-	26.4
Dotación didáctica.	3.8	-	-	-	8.1	-	13.4	-	2.7
Subsidios	0.3	-	0.9	-	-	-	-	-	0.2
Pago docentes	20.0	-	0.1	-	10.1	-	-	-	12.1
Seg. Social docentes	1.0	-	-	-	-	-	-	-	0.6
Otros programas	7.3	73.7	11.7	-	3.6	-	1.5	2.5	11.8
Salud	35.2	-	0.6	0.1	2.6	41.7	47.3	-	20.9
Subsid. Vivienda	2.1	-	19.1	2.6	15.1	-	0.2	95.4	5.4
Recreac.-Deport.	4.6	26.3	40.0	1.7	6.7	-	-	2.0	10.2
Agua potable	14.9	-	0.9	1.3	15.9	58.3	12.3	-	9.8
Total usos	100.0	100.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro A5
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Municipio de Pereira
(Datos porcentuales)

Usos	ICN	ICN	Recursos	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes	Otras	Total
Educación	46.0	73.7	32.3	100.0	81.5	-	-	-	62.5
Infraestructura	4.4	-	30.5	100.0	65.2	-	-	-	35.4
Dotación didáctica.	1.8	-	-	-	16.3	-	-	-	1.3
Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pago docentes	29.5	-	-	-	-	-	-	-	11.3
Seg. social docentes	1.8	-	-	-	-	-	-	-	0.7
Otros programas	8.5	73.7	1.8	-	-	-	-	-	13.8
Salud	42.9	-	0.6	-	-	-	100.0	-	16.9
Subsid. vivienda	-	-	21.6	-	-	-	-	-	3.9
Recreac. deport.	3.6	26.3	45.5	-	-	-	-	-	13.1
Agua potable	7.6	-	-	-	18.5	-	-	-	3.6
Total usos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro A6
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Municipio de Marsella
(Datos porcentuales)

Usos	ICN	ICN	Recursos	Crédito	Cofinan	Regallias	Aportes	Otras	Total
Educación	49.4	-	53.6	-	100.0	-	-	-	49.6
Infraestructura	16.9	-	-	-	-	-	-	-	15.5
Dotación didáctica.	5.7	-	-	-	-	-	-	-	5.2
Subsidios	1.0	-	47.0	-	-	-	-	-	3.6
Pago docentes	5.5	-	6.6	-	100.0	-	-	-	6.7
Seg. social docentes	0.5	-	-	-	-	-	-	-	0.5
Otros programas	19.8	-	-	-	-	-	-	-	18.1
Salud	24.1	-	2.1	-	-	-	-	-	22.2
Subsid. Vivienda	1.3	-	7.2	-	-	-	-	-	1.6
Recreac.-Deport.	3.8	-	-	-	-	-	-	-	3.5
Agua potable	21.3	-	37.2	-	-	-	100.0	-	23.1
Total usos	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

e) *Calificación de los servicios públicos*

El municipio de Villavicencio cuenta con todos los servicios públicos preguntados en la encuesta. El Alcalde evalúa como "Regular" 8 de los 12 servicios preguntados. Son excepción a esta evaluación, los servicios de educación primaria, la educación secundaria, y el relleno sanitario que califica como "Bueno", y las Vías de Acceso, a las que evalúa como "Malas y las señala como el servicio del municipio que presenta las mayores dificultades.

En cuanto a los servicios domiciliarios, la evaluación del Alcalde difiere considerablemente por servicio. En su orden, evalúa como "Muy Bueno" el servicio de recolección de basuras, Bueno el servicio de energía, "Regular" y "Discontinuo" el servicio de acueducto y "Muy Malo" el servicio de teléfono. Selecciona este último servicio, como el de mayor dificultad.

f) *Manejo de personal, sistemas e instrumentos de información*

El alcalde del municipio de Villavicencio opina que la mayor la debilidad de la organización municipal es la baja capacidad técnica. Señala como principales problemas del área administrativa, el bajo nivel de especialización de los funcionarios, la falta de personal en áreas operativas y la inexistencia de programas de capacitación. También resalta los

Cuadro A7
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Departamento del Meta
(datos porcentuales)

Usos	ICN	ICN	Recursos	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes	Otras	Total
Educación	38.4	0.2	23.9	7.9	20.4	21.6	6.3	8.5	28.2
Infraestructura	26.1	0.2	3.4	7.9	12.1	11.4	3.3	5.1	18.5
Dotación didáctica.	3.9	-	2.0	-	2.2	1.8	1.5	-	2.8
Subsidios	0.1	-	0.3	-	-	-	-	-	0.1
Pago docentes	4.7	-	1.7	-	2.2	5.3	-	3.1	3.9
Seg. soc. docentes	0.3	-	1.4	-	1.7	1.2	-	0.3	0.5
Otros programas	3.2	-	15.0	-	2.3	1.9	1.6	-	2.4
Salud	25.3	91.5	-	-	1.9	8.2	-	11.0	21.1
Subsid. Vivienda	5.4	0.2	26.4	-	0.9	6.6	-	-	4.2
Recreac.-Deport.	7.7	6.4	49.7	-	11.5	24.1	-	0.5	9.2
Agua potable	23.2	1.7	-	92.1	65.3	39.6	93.7	79.9	37.2
Total usos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Cuadro A8
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES POR USOS
SEGÚN FUENTE, 1995
Municipio de Villavicencio
(datos porcentuales)

Usos	ICN	ICN	Recursos	Crédito	Cofinan.	Regalías	Aportes	Otras	Total
Educación	95.1	-	-	1.0	15.2	-	-	100.0	5.3
Infraestructura	87.9	-	-	1.0	10.9	-	-	100.0	4.8
Dotación didáctica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pago docentes	1.3	-	-	-	-	-	-	-	0.1
Seg. Soc. docentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-
otros programas	5.9	-	-	-	4.3	-	-	-	0.4
Salud	0.1	47.9	41.1	30.2	41.0	45.4	28.0	-	29.9
Subsid. Vivienda	4.8	52.1	56.4	62.6	43.1	48.4	55.7	-	52.7
Recreac.-Deport.	-	-	1.4	0.7	0.7	-	1.3	-	1.0
Agua potable	-	-	1.1	5.5	-	6.2	15.0	-	11.0
Total usos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Anual a Mandatarios Municipales, 1995. Departamento Nacional de Planeación, 1996.

problemas de información, debidos a que la organización no cuenta con bases de datos ni con un centro de documentación; tampoco maneja paquetes de información. La falta de bases de datos es considerado el principal problema del área administrativa.

g) Fuentes y usos de recursos para la educación

En el Departamento del Meta, la principal fuente de financiación de la educación en 1995 fue el situado fiscal (el 81%), cuya asignación es de resorte departamental, de manera que los alcaldes sólo tienen algún grado de injerencia en el 19%.

Las fuentes de los recursos municipales en todo el departamento son las siguientes: la inversión forzosa el 78%, cofinanciación el 7.7%, las regalías el 9.1%, los recursos propios son 0.6% y otras fuentes 2.9% (ver cuadros A7 y A8). Educación es la segunda prioridad por volumen de recursos dedicados, después de las inversiones en agua potable y saneamiento como corresponde a un departamento relativamente joven. Es importante anotar, que como la financiación de docentes por el situado está más equitativamente distribuida en este departamento, los recursos municipales se dedican a otras finalidades como son infraestructura y dotación de materiales.

La prioridad de gasto de los recursos municipales en Villavicencio son los subsidios de vivienda al que se dedica algo más del 50%. El segundo lugar en importancia es la salud con el 30%, el tercero es agua potable y solo el cuarto de 5 preguntados en la encuesta educación que ocupa solo uno de cada 20 pesos de gasto municipal.

La fuente de recursos para educación provienen en 88.1% de las inversiones forzosas, 7.5% de cofinanciación y solo 1.6 de crédito. Estos recursos, se gastaron principalmente en infraestructura: 88% de los de inversión forzosa y dos terceras partes de los de cofinanciación y todos los de crédito. Es notable que no se haya gastado nada en dotación.

Notas

1. El dato está subvalorado porque se basa en la estructura de la canasta de consumo de 1985. La nueva canasta de consumo calculada para 1994 aún no ha sido incorporada.
2. Ministerio de Educación Nacional, 1994, pag. 12-22. El Tiempo, 9 de febrero de 1932 y notas personales de viaje de Agustín Nieto, archivo del Gimnasio Moderno. Citados por Helg, A., 1987, p.140.
3. Weiler, H. 1989, página 31.
4. Departamento Nacional de Planeación - Misión Social, "Encuesta CASEN".

5. Había, además, 11 intendencias y comisarías, consideradas como divisiones territoriales más atrasadas.
6. Sarmiento, A., 1985.
7. Ver entre otros. Weiler, H., 1989, p 31 -43; D. Winkler, 1987; M. Hanson, 1990, pags. 523-537.
8. Departamento Nacional de Planeación, 1983.
9. Ver Richard, B. y E. Wiesner 1981, y Ocampo, J.A., 1984.
10. Artículo 67 de la Constitución Política.
11. Para un detallado análisis acerca de las innovaciones globales del proceso de descentralización colombiano, véase Vargas, J.E. y A. Sarmiento, 1997.
12. Ver Duarte, J. 1996.
13. Sarmiento, A. 1993.
14. Ver Duarte, J. (op.cit.).
15. La encuesta fue realizada por el Centro Nacional de Consultoría en desarrollo de un contrato con el Departamento Nacional de Planeación.
16. El Censo de 1993 entiende por cabecera municipal la sede administrativa del gobierno local.
17. Dentro del factor educación se consideran: los años de educación del jefe del hogar, la escolaridad promedio de los mayores de 12 años, la asistencia escolar de los niños entre 5 y 11 años a primaria y de los jóvenes entre 12 y 18 a secundaria.
18. Las secretarías conforman el gabinete del ejecutivo departamental y municipal. Equivalen a los ministerios en el nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1995), "Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales - Más allá de la Asistencia Técnica", Informe N°. 14081-CO, Washington, 1995.
- Bird, R. y E. Wiesner (1981), "Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia", Santafé de Bogotá.
- Cepal - GTZ (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Colombia - Comisión de Racionalización del Gasto Público (1996), "Racionalización del Gasto Público en Educación Básica", Versión para Discusión, Santafé de Bogotá.
- Colombia - Departamento Nacional de Planeación - Misión Social (1996), "Índice de Condiciones de Vida", Borrador para Discusión, mimeo, Santafé de Bogotá.
- (1993), Encuesta CASEN, mimeo, Santafé de Bogotá.
- Colombia - Departamento Nacional de Planeación (1996), "¿Cómo va la Descentralización?", revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVII, N° 3, Santafé de Bogotá, julio - septiembre.
- (1995) "¿Cómo va la Descentralización?", revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, N° 2, Santafé de Bogotá, mayo.
- (1995), "El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998" Santafé de Bogotá.
- (1993), "Cambio con equidad. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986", Santafé de Bogotá.
- (1993), "Programa macroeconómico. Autodisciplina para el desarrollo, 1985-1986", Santafé de Bogotá.
- Colombia - Ministerio de Educación Nacional (1995), "El Salto Educativo: La Educación, eje del desarrollo del país", Serie Documentos Especiales, Santafé de Bogotá, julio.
- (1994), "Memorias de 1993", Santafé de Bogotá.
- (1994), "La ley General de Educación. Ley 115 de 1994", Santafé de Bogotá.
- Colombia (1991), "Constitución Política de Colombia", Santafé de Bogotá.
- Díaz, J. Y F. Sánchez (1994), "Macroeconomía de la Descentralización", Debates de Coyuntura Económica, N° 33, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo, Instituto SER.
- Duarte, J. (1996), "La educación estatal y el clientelismo en Colombia", Tesis de doctorado en Política, Universidad de Oxford.
- Fainboim, I., O.L. Acosta y H.J. Cadena (1994), "El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas", Coyuntura Social, N° 10, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo, Instituto SER.
- Gaitán, P. y C. Moreno (1992), "Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia", Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

- Garay, L. (1994), "Descentralización, bonanza petrolera y estabilización: La economía colombiana en los años noventa", documento de trabajo N° 200, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hanson M. (1990), "Democracy, decentralization and school-based management in the United States and Spain", *Comparative Education Review* Vol. 34, N° 4.
- Helg A. (1987), "La Educación en Colombia 1918 - 1957", Cerq, Santafé de Bogotá.
- May, E. (Coordinador) (1996), "La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial", Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores - Banco Mundial.
- Ocampo J.A. (1984), "Descentralización y Federalismo en Colombia", Santafé de Bogotá, Ediciones CEREC.
- (1995), "El proceso colombiano de descentralización", Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: Mejores prácticas y Lecciones de Política, Cartagena.
- Sarmiento A. (1985), "Racionalización de la gestión pública", Santafé de Bogotá, Departamento Administrativo del Servicio Civil,
- (1993), "La descentralización en Educación: Una descentralización con centro", revista Planeación y Desarrollo, Santafé de Bogotá.
- The World Bank (1996), "Colombia: Reforming the decentralization law: Incentives for and effective delivery of services", Washington.
- Vargas, J.E. y A. Sarmiento (1987), "Características de la descentralización en Colombia", Serie de Políticas Públicas, N°49, Santiago de Chile, CEPAL.
- Vélez, C. (1996), "Gasto social y desigualdad: Logros y extravíos", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación - Misión Social.
- Weiler H. (1989), "Education and power: The politics of educational decentralization in comparative perspective", *Educational Policy* 3, N° 1.
- Wiesner, E. (1992) "Colombia: Descentralización y federalismo fiscal", Santafé de Bogotá, Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación.
- (1995), "La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Winkler D. (1987), "Decentralization in education", Washington.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

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

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

- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la Industria Eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996 (LC/L.961).
- 40 Bolivia: Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).

- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
- 42 La privatización en la Industria Manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
- 43 La Privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973/add.1).
- 44 La economía política de la privatización en Nicaragua. Autor: Mario De Franco. Septiembre de 1996, (LC/L.986).
- 45 La reforma estructural en los sectores petrolero y eléctrico en Bolivia. Autor: Gonzalo Chávez. Septiembre de 1996, (LC/L.987).
- 46 Las dimensiones políticas institucionales de las reformas estructurales en América Latina. Autor: Juan Carlos Torres. Agosto de 1997, (LC/L.1048).
- 47 Descentralización de los servicios de salud en la Argentina. Autores: Roberto Bisang y Oscar Cetrángolo. Noviembre de 1997, (LC/L.1071).
- 48 El proceso de descentralización y el financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia. Autores: Fernando Ruiz-Mier y Bruno Giussani S. Noviembre de 1997. (LC/L.1072).
- 49 Características de la descentralización colombiana. Autores: Jorge Enrique Vargas González y y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1073).
- 50 La descentralización de los servicios de educación en Colombia. Autores: Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1078).