ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Nina, Osvaldo

Working Paper

La Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas

Development Research Working Paper Series, No. 17/2006

Provided in Cooperation with:
Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

Suggested Citation: Nina, Osvaldo (2006) : La Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas, Development Research Working Paper Series, No. 17/2006, Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/189534

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo

Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo

No. 17/2006

La Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas

por:

Osvaldo Nina

Diciembre 2006

Los opiniones expresados en la Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo son de los autores y no necesariamente reflejan los del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. Los derechos de autor pertenecen a los autores. Los documentos solamente pueden ser bajados para uso personal.

LA EDUCACIÓN INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: CONTEXTO Y PERSPECTIVAS

Osvaldo Nina*

Diciembre 2006

Resumen

El estudio analiza y evalúa la situación actual de la educación inicial, primaria y secundaria bajo la actual estructura del sector público y la participación ciudadana, especialmente enfatizando la gestión educativa y el financiamiento de la educación, esto con el propósito de elaborar lineamientos para la profundización de la descentralización educativa.

El proceso de descentralización educativa fue lento por la falta de experiencia y capacidad técnica y organizativa de las unidades y direcciones del Ministerio de Educación, Prefecturas y Municipios. Los resultados muestran que la gestión educativa se caracterizó por la reorientación de las funciones técnicas y administrativas, que fueron lentos debido a falta de un marco legal para reorganizar el marco institucional. Además, que los beneficios fueron positivos sólo cuando existan equipos de gestión que promueven la articulación de los actores involucrados, junta escolares, escuela, distrito escolar y municipio. En cuanto al financiamiento, el gasto del gobierno central está promoviendo levemente la equidad horizontal distributiva; en cambio, el gasto de los municipios está limitando el logro de dicha equidad. La distribución del gasto centralizado con criterios de localización geográfica de la unidad educativa está ocasionando desequilibrios verticales.

El estudio propone lineamientos de descentralización que consideran tres niveles en la provisión de servicio educativo para garantizar un equilibrio entre los criterios de eficiencia, equidad e igualdad de oportunidades.

** El estudio se ha desarrollo en el marco del Proyecto "Estrategia de Descentralización Fiscal" de la Red de Análisis Fiscal (RAF) del Ministerio de Hacienda. Agradezco a Beatriz Muriel, Martín Vargas e Iván Finot por sus valiosos comentarios. Los posibles errores son exclusiva responsabilidad del autor.*
E-mail:onina@grupointegral.bo.

Contenido

I. ANTECEDENTES 1

1. Descentralización Educativa 2

1.1. Forma de Descentralización 2
1.2. Niveles de Descentralización 3
1.3. Áreas de Toma de Decisiones 3
1.4. Participación de la Comunidad 5

2. Mecanismo de Transferencia Fiscales 5

2.1. Necesidad de las Transferencias 6
2.2. Objetivos de las Transferencias 6
2.3. Monto de las Transferencias 8

II. DIAGNÓSTICO 9

1. Descentralización Educativa en Bolivia 9

1.1. Marco Legal 9

2. Sistema Educativo Nacional 11

3. Competencias 14

4. Resultados Educativos 17

4.1. Financiamiento 17
4.2. Recursos Humanos: Maestros 20
4.3. Indicadores Educativos 22
4.4. Acceso 23
4.5. Rendimiento Académico 25

5. Gestión Educativa 29

5.1. Instrumentos de Gestión 30
5.2. Estudio de Caso: PFCEE 32
5.2.1 Antecendentes 32
5.2.2 Coordinación 33
5.2.3 Administración de Recursos 37
5.2.4 Ejecución 39
5.2.5 Pertinencia 41
5.2.6 Conclusiones 44

6. Financiamiento de la Educación 46

6.1. Criterios de Equidad 47
6.2. Equidad Horizontal 50
6.3. Equidad Vertical 57
6.4. Conclusiones 60

III. PROPUESTA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA 62

1. Lineamientos para la profundización de la descentralización educativa 62

1.1. Objetivos.....62
1.2. Competencias y Monitoreo.....63
1.3. Mecanismo de Transferencias Sociales: Educación.....65

IV. REFERENCIAS 68

I. ANTECEDENTES

Las crecientes demandas de la sociedad civil por una mayor descentralización de las regiones bolivianas, el Gobierno de Bolivia ha delimitado dos medidas de urgencia. La primera es la conformación del Consejo Preautonómico, mediante Ley 3091, con el propósito de otorgar la atención adecuada y necesaria a dichas demandas. La segunda es la convocatoria a elección de Prefectos, mediante Decreto Supremo No. 28229. En ese sentido, surge la necesidad apremiante de contar con estudios y análisis sobre la profundización de la descentralización fiscal.

Una mayor profundización descentralización fiscal contemplen propuestas de políticas y programas para: 1) la provisión eficiente, solidaria y equitativa de bienes públicos por nivel de gobierno; 2) el diseño de una política tributaria que demarque las competencias tributarias por nivel de gobierno; 3) el sistema de transferencias que permita focalizar los recursos para atenuar las disparidades sociales y territoriales; 4) la delimitación de derechos y responsabilidades en materia de deuda interna y externa; y 5) la fiscalización y el control adecuados de los recursos públicos. Todo esto con el propósito fundamental de asegurar la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico.

Los objetivos del estudio son:

- Describir, analizar y evaluar la situación actual de la educación inicial, primaria y secundaria bajo la actual estructura del Sector Público –Gobierno Nacional, Prefecturas y Municipios– y la participación ciudadana;

- Descripción, análisis y evaluación de las funciones y atribuciones de los actores participantes de la educación: estructura del sector con relación a la provisión del bien - construcción y mantenimiento de la infraestructura, gestión educativa, fiscal y administrativa, entre otras;

- Análisis de los tipos de gastos, identificando los desequilibrios horizontal y vertical;

- Elaboración de planteamientos de política considerando criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y sostenibilidad financiera; y

- Plantear políticas de reestructuración del sistema educativo, definiendo las competencias de la provisión del bien por nivel de gobierno así como las características de su financiamiento por nivel de gobierno y tipos de recursos.

El estudio tiene como marco conceptual los siguientes tópicos: descentralización educativa y mecanismo de transferencia o compensación fiscal. Las siguientes secciones describen el alcance de cada uno de estos temas.

1. Descentralización Educativa[1]

Una característica de las reformas educativas en América Latina fue introducir el proceso de descentralización al sector de educación. Esto impulsado por los procesos exitosos de descentralización, como son los casos de Brasil, Colombia y Chile, y por experiencias desalentadoras de centralización de los países de Centroamérica. Un aspecto de estas reformas fue el impuso a la participación ciudadana en la educación, donde se ha adquirido una importancia renovada el fortalecimiento de la autonomía escolar y la participación de padres en la gestión de los procesos educativos (Fajardo, 1999)

Actualmente, aún persisten divergencias en la definición de descentralización educativa, especialmente en los actores en el ámbito de la educación. Para algunos, la descentralización significa aumentar la participación de los padres o transferir a los gobiernos locales nuevas responsabilidades, mientras que, a juicio de otros, equivale a privatizar y a reducir los gastos[2]. Sin embargo, para una clara definición de descentralización educativa debe incluir cuatro elementos: 1) la forma que adopta la descentralización: 2) el nivel de gobierno al cual se le transfiere el poder de tomar decisiones; 3) las áreas específicas de toma de decisiones que son transferidas; y 4) la participación de la comunidad, factor que está comenzando a introducirse en las recientes experiencias de descentralización educativa.

1.1. Forma de Descentralización

La descentralización puede tomar tres formas básicas: (1) desconcentración, (2) devolución, y (3) delegación.

La desconcentración, que a menudo se denomina descentralización administrativa, consiste en la transferencia del poder de toma decisiones a niveles administrativos de menor jerarquía dentro del Estado. Generalmente, la desconcentración es el resultado de un decreto ministerial que suele ser fácilmente reversible. En el caso de la educación, esto significa entregarles a las oficinas regionales del Ministerio de Educación mayores responsabilidades.

La devolución, que también suele llamarse descentralización política, implica transferir la responsabilidad por la toma de decisiones claves a colectividades subnacionales del Estado,

[1] Basado en el estudio de Winkler (2004).
[2] Para una definición completa, véase Di Gropello (1999) y Winkler (1991).

generalmente a los Estados, las provincias o municipalidades. La delegación, que en el ámbito educativo suele conocerse como autonomía escolar, implica transferir el poder de la toma de decisiones a organizaciones individuales específicas.

Una forma híbrida de descentralización educativa se observa cada vez con más frecuencia. Esto ocurre cuando la principal responsabilidad por el financiamiento y la entrega de la educación se transfiere a un nivel subnacional del Estado, que puede entonces optar por desconcentrar aún más o por delegar sus poderes. De modo que bajo un régimen de descentralización, una municipalidad puede asumir nuevas responsabilidades relacionadas con la entrega de la educación, pero también puede elegir delegar parte de esas responsabilidades al nivel de la comunidad escolar. Otra forma híbrida de descentralización consiste en otorgar al gobierno subnacional el derecho, aunque no la obligación, de ayudar en materia de financiamiento y entrega de la educación. En algunos países, las municipalidades contribuyen en forma importante a construir escuelas y a su mantenimiento, pese a no tener la obligación legal de hacerlo.

1.2. Niveles de Descentralización

Cuando el poder de toma de decisiones se transfiere a subniveles de gobierno, prácticamente siempre se trata de una devolución consagrada en un cambio legal o constitucional. En la práctica, los poderes son casi siempre transferidos a un gobierno regional (provincia o estado) o local (municipal) de múltiples propósitos. Sin embargo, en principio, los poderes también podrían ser transferidos a un nivel de gobierno elegido por los ciudadanos para un solo propósito.

1.3. Áreas de Toma de Decisiones

La financiación y provisión de educación es un tema de alta complejidad e involucra a un gran número de áreas de toma de decisiones, entre las que se cuentan la formulación del currículo, el reclutamiento y la administración de docentes, el emplazamiento y la construcción de escuelas y la adquisición de libros de texto e insumos escolares.

El Cuadro 1 contiene un listado de áreas de toma de decisiones educativas adaptadas de un estudio realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1998). En este mismo estudio, se revela que algunas funciones educativas se encuentran descentralizadas aun estando insertas en sistemas centralizados, mientras que otras se encuentran centralizadas, pese a estar insertas en sistemas descentralizados. Por ejemplo, las escuelas toman la mayoría de las decisiones sobre cómo organizar la instrucción, incluso en

sistemas centralizados. Por otra parte, el gobierno central y los ministerios toman la mayoría de las decisiones sobre el contenido del currículo común, incluso en sistemas descentralizados.

Cuadro 1. Áreas de Toma de Decisiones Educativas

Área	Competencias
Organización de la Instrucción	- Seleccionar la escuela a que asiste el estudiante. - Fijar el tiempo de instrucción. - Elegir los libros de texto. - Definir el contenido curricular. - Determinar los métodos de enseñanza.
Administración del Personal	- Contratar y despedir al director de la escuela. - Reclutar y contratar maestros. - Fijar o incrementar la escala de salarios de los docentes. - Asignar responsabilidades pedagógicas. - Determinar la provisión de capacitación en servicio.
Planificación y Estructuras	- Crear o cerrar una escuela. - Seleccionar los programas ofrecidos en la escuela. - Definición del contenido de los cursos. - Fijar pruebas para monitorear el funcionamiento de la escuela.
Recursos	- Desarrollar plan de mejoramiento escolar. - Asignar el presupuesto del personal. - Asignar el presupuesto (excluyendo el del personal). - Asignar recursos para capacitación de docentes en servicio.

Fuente: OCDE (1998).

Dos áreas de toma de decisiones son particularmente importantes: Salarios pagado a los maestros y financiamiento educacional. Considerando que en la mayoría de los países el salario pagado a los maestros representa el noventa por ciento del gasto recurrente y dado que los maestros son, por excelencia, los actores educacionales más dogmáticos y poderosos, determinar si un sistema de educación es centralizado o descentralizado dependerá, en términos generales, de qué nivel del gobierno fija los salarios, recluta, evalúa y promueve a los maestros.

El financiamiento educacional es la segunda área crítica de toma de decisiones. El grado de control que el Ministerio de Educación del gobierno central ejerce sobre el flujo de recursos que reciben los gobiernos subnacionales, también determinará en forma importante el grado de influencia que ese ministerio ejercerá sobre su uso y, en consecuencia, su poder para establecer restricciones sobre los presupuestos locales de educación y sobre sus decisiones de gasto.

1.4. Participación de la Comunidad

Si bien la participación de la comunidad está vinculada con la descentralización, existen diferencias entre las dos. Con frecuencia, las reformas gubernamentales intentan fortalecer la "voz" de los ciudadanos a través de espacios que permiten que éstos expresen su opinión en forma más decisiva y directa, más allá de la posibilidad que les ofrece la urna. Por consiguiente, en todos los niveles gubernamentales se han creado un número de comités asesores formados por ciudadanos, con el objetivo de fortalecer la voz de la ciudadanía. Igualmente, se han hecho esfuerzos por fortalecer la voz de estos ciudadanos a través de una participación más activa en el proceso de planificación y elaboración de presupuestos. Estas iniciativas encaminadas a fortalecer la voz de los ciudadanos suelen tener objetivos políticos similares a los de la descentralización, aunque difieren marcadamente de ellas dado su carácter netamente consultivo. En la medida que a estos comités y consejos de ciudadanos se les otorgue, en la práctica, un legítimo poder de toma de decisiones, podrán formar parte de la clasificación de la descentralización que hemos denominado "delegación".

La participación de la comunidad juega un papel muy especial en la educación, ya que los propios padres juegan un papel trascendental en la educación de sus hijos y porque ellos también suelen ser una importante fuente de financiamiento voluntario para las escuelas. En la medida que los padres tengan poder de decisión sobre los ingresos que aportan a las escuelas, se podrá afirmar que la toma de decisiones educativas se encuentra descentralizada de facto. Sin embargo, este tipo de toma de decisiones descentralizada ha sido el resultado de la incapacidad demostrada por el Estado para financiar adecuadamente la educación, a diferencia de las acciones explícitas del Estado diseñadas para otorgar a los padres y ciudadanos más peso en las decisiones sobre qué uso dar al financiamiento público.

2. Mecanismo de Transferencia Fiscales[3]

Las transferencias fiscales apuntan a resolver un problema de desequilibrio entre responsabilidades y recursos a nivel de sub-gobiernos nacionales. Por consiguiente, previamente a realizar el diagnóstico y proponer lineamientos de una propuesta para la profundización de la descentralización educativa para Bolivia, es importante conocer tanto las bases como los mecanismos alternativas de transferencias de recursos para desarrollar y prestar servicios locales, con énfasis en las transferencias del gobierno central a las regiones y para el sector de educación. Además, es también necesario conocer la importancia de los criterios de eficiencia, equidad, sostenibilidad, entre otros, para el diseño de mecanismos.

[3] Basado en los estudios de Romeo (2002) y Martínez (2005).

2.1. Necesidad de las Transferencias

De acuerdo a la literatura, un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas. En América Latina tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales —en particular de los municipales— y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público (Finot, 2005).

Existen dos razones principales que explican el porqué de las transferencias. En primer lugar, las transferencias son necesarias porque, aún en el caso de que los municipios recaudaran sus impuestos (fuentes de ingresos propios) de la manera más eficiente posible, dichos ingresos serían insuficientes para enfrentar los desafíos y necesidades de desarrollo local. Más aún, en ciertos casos los ingresos propios serían insuficientes para asegurar un nivel mínimo de administración y servicios.

En segundo lugar, las transferencias son necesarias porque existe un límite con respecto al número y tipo de impuestos cuya responsabilidad y manejo puede ser transferida a las autoridades municipales. Muchos de los impuestos más productivos son de naturaleza típicamente nacional y, por consiguiente, no es posible descentralizarlos sin correr riesgos de producir situaciones de injusticia e ineficiencia.

2.2. Objetivos de las Transferencias

Todas las transferencias fiscales apuntan a resolver un problema de desequilibrio entre responsabilidades y recursos. Como se mencionaba anteriormente, más específicamente, apuntan a resolver el desequilibrio entre la responsabilidad de los municipios de promover el desarrollo y prestar servicios locales y, por otro lado, los recursos fiscales con los que los mismos municipios cuentan. El diseño de un sistema específico de transferencias debe tomar en cuenta: 1) Cómo se manifiesta este desequilibrio en un país y en un momento determinado ;y 2) Cómo hacer para garantizar que la acción del Estado tendiente a subsanar dicho desequilibrio no termine creando más problemas de los que realmente ayuda a solucionar, por ejemplo desalentando el esfuerzo fiscal a nivel local o aumentando los recursos de aquellos municipios cuyas prácticas de asignación y uso de recursos continúan siendo poco claras, ineficientes o injustas.

El sistema de transferencias debería ser diseñado de manera tal de realizar progresivamente tres objetivos fundamentales: 1) corregir los desequilibrios fiscales

verticales; 2) corregir desequilibrios fiscales horizontales; y 3) mejorar el desempeño municipal en la administración de los recursos públicos locales

La corrección de los desequilibrios fiscales verticales consiste en reducir la diferencia entre el costo asociado a las responsabilidades municipales vinculadas a actividades de desarrollo local y a la prestación de servicios públicos y, por otro lado, los recursos que los gobiernos municipales pueden movilizar a través de la recaudación efectiva de sus impuestos y tarifas locales. Sin embargo, la determinación de este desequilibrio resulta complicada, presentando grandes dificultades tanto en la determinación del nivel de gasto adecuado para los municipios como en la determinación del nivel de ingresos propios con el que los gobiernos municipales podrían contar.

Por el lado del ingreso los problemas técnicos tienen que ver con la dificultad de calcular el potencial fiscal de los municipios, es decir, el monto de recursos propios que podrían movilizar si operaran un sistema local de recaudación impositiva y cobro de tarifas eficiente y riguroso. Para poder determinar el nivel de desequilibrio fiscal vertical será necesario contar con una estimación del potencial fiscal del sector municipal en su conjunto.

Por el lado del gasto, en primer lugar sería necesario reconocer que el gasto municipal se encuentra estratificado en tres niveles: 1) el gasto necesario para mantener el mismo nivel de administración municipal; 2) el gasto necesario para brindar los servicios básicos que caen en la órbita municipal (alumbrado, recolección de residuos, agua, etc.); y 3) el gasto necesario para enfrentar las tareas de desarrollo local (infraestructura, protección ambiental, promoción del desarrollo económico).

La corrección de los desequilibrios fiscales horizontales consiste en reducir las diferencias de disponibilidad de recursos entre los municipios que deriven de divergencias en la productividad de sus respectivas bases fiscales. De hecho, dos municipios de idéntico tamaño poblacional y con idénticos niveles de eficiencia en la administración de sus sistemas de movilización de recursos pueden tener ingresos fiscales muy diferentes debido a diferencias en los niveles de actividad económica y riqueza relativa de sus poblaciones. Puesto que los dos municipios deben enfrentar idénticas responsabilidades en términos de prestación de servicios, será necesario un mecanismo de compensación para aquellos municipios que posean un nivel de ingresos más débil.

En la medida en que esta función de compensación no sea cumplida a través de subsidios cruzados dentro del sector municipal serán necesarias transferencias fiscales desde el gobierno central para acercar a niveles de igualdad a aquellos municipios que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto.

Las transferencias fiscales tienen también el propósito de servir de incentivo para que las autoridades municipales administren los recursos públicos locales de manera eficiente. Comprensiblemente, este tema es causa de numerosas controversias puesto que asigna a las transferencias un rol que, sin alterar el principio de la autonomía municipal en el uso de los recursos transferidos, no es "incondicional" y "automático." Por el contrario, el giro de las transferencias se encuentra relacionado a los esfuerzos que deben hacer las autoridades municipales para alcanzar un mínimo nivel de eficacia y eficiencia en la recaudación de impuestos y en la asignación y utilización de los recursos públicos locales.

El uso de las transferencias para crear este tipo de incentivos tiene dos aspectos: 1) crear incentivos por el lado del ingreso; y 2) crear incentivos por el lado del gasto. En el primer caso, se trata de estimular el esfuerzo fiscal de las autoridades municipales estableciendo una relación clara entre el esfuerzo de recaudación impositiva y, por otro lado, la cantidad de recursos transferidos desde el gobierno central. De esta manera, a mayor esfuerzo fiscal mayor volumen de recursos transferidos y viceversa. En el segundo caso, se trata de incentivar la adopción de prácticas transparentes y participativas en la planificación y ejecución del gasto público local. La adopción de un conjunto de procedimientos básicos de programación del gasto público y de rendición de cuentas constituirá entonces la condición necesaria para que los municipios accedan a los recursos transferidos desde el Estado nacional.

2.3. Monto de las Transferencias

La discusión precedente permite afirmar que la determinación del monto de recursos que los municipios deben gastar en la promoción del desarrollo local sustentable depende, en última instancia, del rol que les asigne el gobierno central y de la voluntad y capacidad de los propios municipios para asumir dicho rol. Se trata, por lo tanto, de una decisión de carácter netamente político que puede ser asistida e informada, pero no sustituida, por la apreciación de las dimensiones reales del desequilibrio fiscal.

En este punto cabe hacer referencia a las experiencias regionales e internacionales en materia de reformas de descentralización. A la luz de tales experiencias, el monto total de las transferencias debería situarse entre el tres y cinco por ciento del ingreso fiscal nacional, considerablemente por encima del porcentaje actualmente utilizado, que se sitúa alrededor del uno por ciento del ingreso fiscal nacional.

II. DIAGNÓSTICO

El objetivo del diagnóstico es evaluar la gestión educativa y la asignación del gasto educativo escolar con la finalidad de proporcionar insumos para los lineamientos de profundización de la descentralización educativa. Previamente a lo mencionado, se describe el proceso de descentralización y los resultados alcanzados en el sector educativo en los últimos años.

1. Descentralización Educativa en Bolivia

La descentralización educativa en Bolivia se inicia el año 1994 con la Reforma Educativa, cuyos objetivos se centraron en mejorar la calidad de la educación escolar, introducir la educación intercultural y bilingüe, y aumentar la cobertura de la educación pública, pero siempre priorizando la educación primaria. El proceso está basado en el marco legal de la Participación Popular y se consolida a través de la Descentralización Administrativa y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Cabe mencionar que la necesidad de reformar la educación boliviana comenzó a discutirse en 1986, en respuesta al Proyecto Principal para América Latina y el Caribe de la UNESCO, organizándose el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE) que inició el trabajo en 1992 (Torres y Pérez, 2000).

1.1. Marco Legal[4]

Ley de Participación Popular promulgada el 20 de abril de 1994, tuvo por fin acercar al Estado a la población boliviana y crear el marco legal y los mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Asimismo, fortaleció los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa facilitando la participación ciudadana a hombres y mujeres por igual. Además:

- Creó los municipios como unidades de administración territorial basada en las secciones de provincia, incrementado su número total a 327.
- Elevó del 10% al 20% el porcentaje de recursos a ser distribuidos entre los municipios.
- Transfirió a las municipalidades la infraestructura educativa y la responsabilidad de proporcionar mantenimiento y suministros escolares.
- Estableció canales de participación ciudadana reconociendo a las organizaciones indígenas y a las comunidades tradicionales y fijando sus derechos en cuanto a la ratificación o el cambio de las autoridades educativas.

[4] Tomado de Lizarraga (2006).

- Estableció Juntas Escolares para nivel de gobierno y estableció los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios.

Ley de Reforma Educativa promulgada el 7 de julio de 1994, posterior a la Ley de Participación Popular, introduce desde su concepción una estructura sectorial que reconoce los nuevos niveles y jurisdicciones territoriales, estableciendo los mecanismos para la participación de la población en las decisiones sobre educación. La Reforma Educativa introduce importantes cambios al sistema educativo basados en cuatro ejes:

- La Estructura de Participación Popular, determina los niveles de organización de la comunidad para apoyar el proceso educativo y los mecanismos de participación.

- La Estructura de Organización Curricular, define los objetivos, las áreas, niveles, ciclos del sistema educativo así como las modalidades de aprendizaje, de docencia, de lengua y de atención.

- La Estructura de Administración Curricular, determina los objetivos, las áreas y niveles de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.

- La Estructura de Servicios Técnico Pedagógicos y Administración de Recursos, tiene por objetivo brindar apoyo técnico pedagógico a las autoridades y personal docente.

Ley de Descentralización Administrativa, promulgada el 28 de julio de 1995, persigue como objtivos:

- Desarrollar una nueva lógica de gestión pública para acercar las decisiones sobre la solución de los problemas a la población.

- Articular el territorio y las instancias de administración del Estado, mejorando y fortaleciendo la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

- Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales definiendo la estructura del poder Ejecutivo a nivel Departemental.

- Introduce el segundo nivel de administración en las prefecturas departamentales a través de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA).

La Ley del Diálogo Nacional 2000, tiene por objetivo establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, disponiendo las modificaciones en las estructuras de las instancias pertinentes. La Ley dispone además:

- Los criterios para la distribución de los recursos provenientes del Programa del Alivio de Deuda Externa y los procedimientos aplicables para la Política Nacional de Compensación.

- La creación del Fondo Nacional para Educación y Salud, con una asignación anual de 27 millones de dólares, para cubrir el déficit de ítems en educación y salud acumulados hasta el año 2001.

La Cuadro 2 resume las principales características de cada una de estas leyes así como sus implicaciones para el sector educación.

Cuadro 2. Marco Legal para la Descentralización de la Educación

Ley	Fecha	Objetivo Principal	Implicación
Ley 1551 de Participación Popular	20 de abril de 1994	Incluir la participación ciudadana como forma de administración del Estado en Bolivia.	Se transfiere la propiedad física de la infraestructura pública de Educación a los Municipios.
Ley 1565 de Reforma Educativa	7 de julio de 1994	Establecer la creación de un sistema educativo universal y participativo, intercultural y plurilingüe, gratuito en los establecimientos públicos, y obligatorio en el nivel primario.	Se establece una estructura desconcentrada de administración del Sistema y determina los niveles de organización de la comunidad para apoyar el proceso educativo y los mecanismos de participación.
Ley 1654 de Descentralización Administrativa	28 de julio de 1995	Definir la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental, delegar responsabilidades del Gobierno Central a las Prefecturas y establecer los recursos económicos a ser transferidos y los mecanismos de asignación.	Determina la transferencia del 20% de los recursos de recaudación fiscal (excluido el IEHD) a los municipios mediante el criterio poblacional, para –entre otros– financiar el gasto de inversión en educación.
Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000	31 de julio de 2001	Establecer los lineamientos básicos para la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.	Creación del Fondo Solidario Municipal para Educación y Salud El 20% de los recursos se destinan para mejoramiento de la calidad de la Educación y se reparten de acuerdo a la población escolarizada por municipio.

Fuente: Lizarraga (2006)

2. Sistema Educativo Nacional

El marco legal para la descentralización de la educación, especialmente la Ley de Reforma Educativa y sus medidas reglamentarias, señala implícitamente que el sistema educativo ha pasado de la perspectiva de la administración a la de la gestión. Bajo esta nueva visión, la gestión educativa depende de los actores involucrados, como padres de familia, maestros,

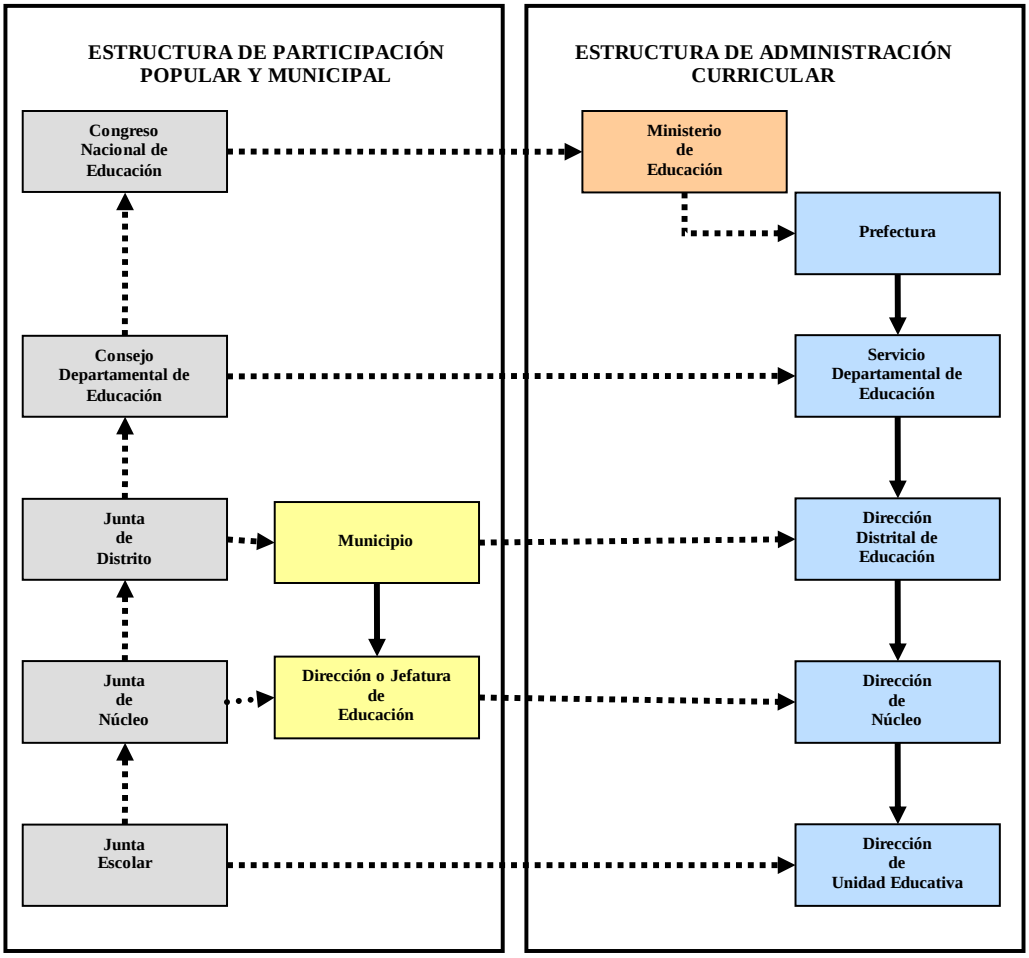
autoridades municipales, entre otros. Estos nuevos actores tienen competencias de gestión con la responsabilidad de conducir, planificar y ejecutar un plan educativo. Previamente a la Reforma Educativa, la gestión educativa tenía una visión autoritaria o verticalista en la cual por una parte, se encontraban los sujetos encargados de planificar y por otra parte los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes.

Los actores involucrados en la gestión educativa se pueden diferenciar en dos grupos, como se ilustra en la Gráfica 1. En el primer grupo están los actores producto de la Ley de Participación Social, los padres de familias y las autoridades municipales; el segundo grupo comprende las instancias del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación y las instituciones departamentales, distritales y escolares. La idea central de contar con este tipo de sistema educativa es fomentar la participación social y comunitaria en la gestión educativa, en la definición del curriculum diversificado y en el calendario escolar, generar permanentes intercambios y trabajo conjunto entre los maestros, directores y los demás actores a través redes de apoyo, y acelerar el proceso de descentralización de la administración educativa hasta el ámbito donde se desenvuelve la escuela.

De acuerdo al estudio de Lizarraga (2006), para la mejor administración del sistema educativo el modelo de descentralización boliviano además de desconcentrar transferir competencias y recursos, trasfirió responsabilidades concretas a organizaciones de la sociedad civil. Las juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas reconocidos por la Ley de Participación Popular tienen asignadas responsabilidades en cuanto a identificar, proponer, y priorizar proyectos de desarrollo para el municipio y controlar y fiscalizar su ejecución a través del Comité de Vigilancia.

Además, la autora señala que en el caso de la administración del sistema educativo, la legislación existente identifica los nexos entre la participación popular y la estructura de administración del sistema educativo para cada nivel de educación. Además, también se puede inferir la correspondencia con niveles gobiernos municipales, como se puede ver en la Gráfica 1. Por ejemplo, cada junta escolar tiene la potestad de tomar decisiones conjuntamente con la dirección de la unidad educativa; en el caso del núcleo escolar, existe la dirección de núcleo quien toma decisiones acerca de las políticas del núcleo conjuntamente con la Junta de Núcleo y así sucesivamente.

Gráfica 1. Sistema Nacional de Educación



Fuente: Nina (2005)

Por otro lado, la ilustración muestra que la gestión educativa tiene cuatro dimensiones: central, prefectural, municipal y comunal. Cada una de estas dimensiones tiene un papel importante; por tanto, el mal desempeño de una de estas dimensiones obstaculiza el trabajo de las otras dimensiones. En general, durante los diez años de experiencia de reforma educativa, se ha evidencia la falta de coordinación entre estas dimensiones, que probablemente incidieron en el desempeño del Sistema Educativo. Con el propósito de identificar el desempeño de cada una de estas dimensiones, la sección siguiente describe las competencias de cada una de estas dimensiones.

3. Competencias

Las competencias de los actores están dividas en temas de conducción, regulación y evaluación, financiamiento y administración, véase Cuadro 3. La nueva visión de gestión educativa introducida crea dos estructuras dentro de la dimensión central: Administración Curricular y Servicios Técnico-Pedagógicos y Administración de Recursos. La primera estructura constituye la línea de autoridad dentro del Sistema Educativo Nacional que tiene como objetivos: 1) Garantizar un ambiente adecuado y condiciones propicias para que los actores educativos logren sus objetivos con eficiencia; 2) Planificar, organizar, orientar y evaluar el proceso educativo en todas las áreas, niveles y modalidades del sistema; y 3) Facilitar y promover la participación popular en todo el proceso educativo. En cambio, la segunda estructura tiene el objetivo de administrar eficientemente el personal y los recursos infraestructurales, materiales y financieros necesarios en función de los objetivos del currículo.

La dimensión departamental tiene como principales atribuciones, en el régimen de descentralización administrativa, administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios. Sin embargo, el Decreto No. 26522, de 21 de febrero de 2002, posterga la delegación de dichas labores hasta que las prefecturas departamentales tengan la capacidad técnica y operativa para la elaboración de las planillas del personal docente y administrativo de las unidades educativas públicas no autónomas. Además, se señala que estas tareas continuarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

La dimensión municipal de la gestión educativa está relacionada con la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y el material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción. El propósito implícito de esta transferencia, es involucrar a los gobiernos municipales en la gestión educativa donde la tarea principal no es sólo proporcionar las condiciones físicas y materiales para mejorar el acceso y la cobertura sino también contribuir a mejorar la calidad en la educación.

Cuadro 3. Funciones y Responsabilidades: Gestión Educativa

Competencia / Dimensión	Administración		Financiamiento	Conducción, Regulación y Supervisión
	Recursos Humanos	Unidades Educativas		
Gobierno Central			Transferencias a la Prefecturas para pago de sueldos y salarios. Financiamiento de la Reforma Educativa.	Formulación de las política educativa, control y regulación del sistema
Prefectura	Manejo de la planilla, apoyo técnico y supervisión del calendario departamental Supervisar al personal en coordinación con la sociedad	Provisión del servicio, mantenimiento de la infraestructura		Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en coordinación con la junta distrital Coordinar la atención en educación con los municipios Coordinar con los municipios la elaboración de los planes educativos municipales
Municipio			Inversión y mantenimiento de las escuelas Equipamiento y mejoras de la calidad Desayuno Escolar	
Unidad Educativa				Supervisión del personal
Comunidad		Identificación de las necesidades de la comunidad y canalización hacia el Gobierno Municipal		Evaluación de los recursos humanos Supervisón de la infraestructura

Fuente: Lizarraga (2006)

La dimensión comunal o de participación popular hace participe a los padres de familia y apoderados en la gestión educativa. Con este propósito se dispone la creación de órganos de participación social en educación sobre la base de las organizaciones tradicionales, como garantes privilegiados de la eficiencia del sistema: Juntas Escolares, de Núcleo y de Distrito; Consejos Departamentales, Consejo Nacional y Congreso Nacional de Educación. Además de ellos, cuatro Consejos Educativos de Pueblos Originarios (aimara, quechua, guaraní y amazónico-multiétnico) que tienen jurisdicción supraregional y tienen la función de vigilar la

coherencia cultural de los proyectos educativos en las escuelas que atienden su población escolar, así como la aplicación de la modalidad bilingüe.

Las Juntas Educativas tienen competencias para controlar la asistencia y evaluar el comportamiento de las autoridades educativas, velar y gestionar por el mantenimiento y buen uso de la infraestructura y mobiliario a los gobiernos municipales, y participar en la planificación la gestión y el control social de actividades educativas y de la administración de los servicios educativos del ámbito de su competencia. En cambio, los Consejos Educativos y el Congreso Nacional son órganos consultivos para asesorar a las autoridades educativas en la formulación de políticas educativas para su ámbito de acción.

Recientemente, el Decreto Supremo No. 28421 establece nuevas competencias a las prefecturas y municipio, que son beneficiarios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). De acuerdo al Artículo 2, las prefecturas destinarán estos ingresos a: construcción y mantenimiento de infraestructura; dotación, mantenimiento y reposición de mobiliario, equipo de computación y equipamiento; y mantenimiento y reposición de equipo de transporte para: Servicios Departamentales de Educación; Direcciones Distritales de Educación; Institutos Normales Superiores e Institutos Técnicos Públicos en Educación.

Los municipios tendrán las siguientes responsabilidades: fortalecimiento de la gestión educativa municipal; promoción al acceso y permanencia escolar; provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar; y distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación.

En general, estos nuevos actores dentro de la gestión educativa muestran que la descentralización educativa tiene el propósito de superar el secular centralismo autoritario en la política educativa. Sin embargo, la revisión del marco legal señala que estos órganos sólo tienen atribución de proponer, de fiscalizar y de hacer seguimiento, no así de decidir políticas públicas, tanto en el ámbito municipal como en el ámbito educativo. Además, Lizarraga (2006), señala que la descentralización combina dos lógicas diferentes: por una parte pervive la lógica funcional de conducción y regulación del sistema, en la que los roles principales corresponden al Ministerio de Educación, las prefecturas y las direcciones distritales, y por otra la lógica territorial para el financiamiento, en la que por una parte el gobierno central cubre el gasto corriente y por otra los municipios asumen el gasto de inversión y mantenimiento.

4. Resultados Educativos

4.1. Financiamiento

La asignación de los recursos financieros educativos está enmarcada por las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Reforma Educativa y sus decretos complementarios. Estas leyes reconocen dos tipos de gobiernos: central y municipal. El gobierno central es el responsable de normar y definir las políticas nacionales para los sectores de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales, riego y microriego; en cambio, los gobiernos municipales tienen la obligación de administrar, mantener y renovar la infraestructura física para estos sectores.

En cuanto al financiamiento educativo, el Artículo 47 de la Ley de la Reforma Educativa indica que "*el Tesoro General de la Nación sostendrá el funcionamiento de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa con recursos destinados a los gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas*". En cambio, el Artículo 48 menciona que "*los Tesoros Municipales financiarán la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción*".

Otra fuente de financiamiento fue producto de la Ley del Dialogo 2000 y sus decretos reglamentarios, que definen las pautas por las que se guía la EBRP. En cuestión de recursos financieros se crean dos principales destinos, que son: 1) Fondo Solidario Municipal (FSM), para la educación escolar y salud pública; y 2) Cuenta Especial Dialogo 2000.

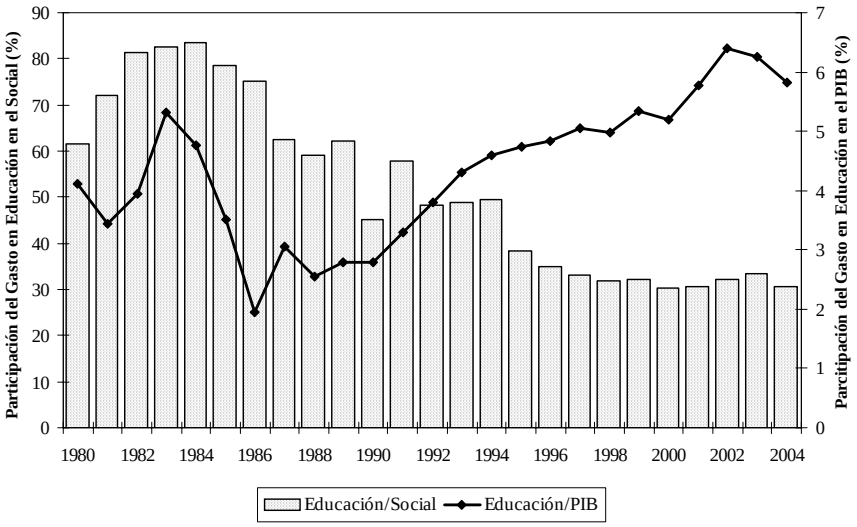
El FSM es creado para cubrir el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001 del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública. Los criterios de asignación y clasificación de ítems están definidos por los Ministerios de Educación y Salud y Deporte a través de un comité de selección para cada caso. Los montos a asignarse son: 1) US$ 5 millones para el año 2001; y 2) US$ 27 millones anuales durante el período 2002- 2016.

La distribución de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 se distribuye de la siguiente manera: 1) 20% para el mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública; 2) 10% para el mejoramiento de la calidad de salud; y 3) 70% para infraestructura productiva y social. A diferencia del los recursos del FSM, los recursos destinados a temas de educación y salud, son asignados en función a la población escolarizada y total de cada

municipio respectivamente, estos criterios son parecidos a los de la asignación de la coparticipación tributaria. Mientras que el destinado a infraestructura toma en cuenta las desventajas de los municipios en cuanto a pobreza se refiere.

Durante la década del noventa, Bolivia destinó mayores recursos al sector de educación; sin embargo su participación se mantuvo constante, alrededor del 34% del gasto social. El gasto en educación representaba el 3% del PIB a principios de la década del noventa; en cambio, catorce años después este gasto llegó a representar el 6% del PIB (véase Gráfica 2).

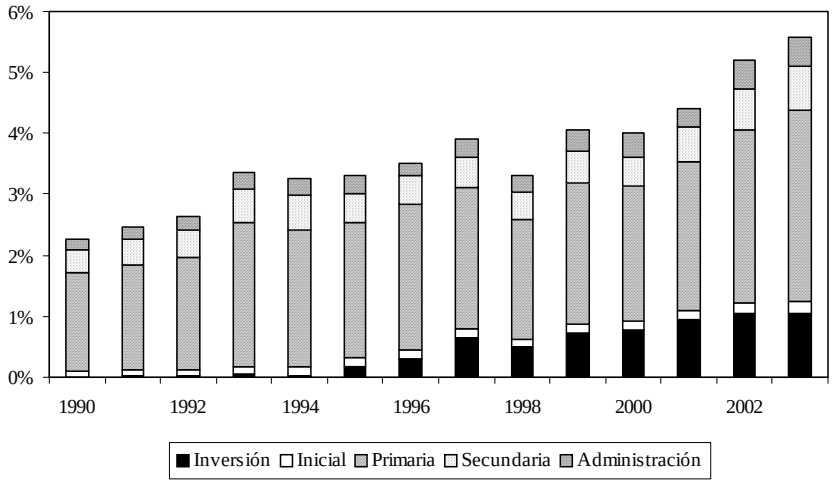
Gráfica 2. Participación del Gasto en Educación en el Gasto Social y PIB (En porcentajes)



Fuente: UDAPE

En relación a la educación escolar, véase Gráfica 3, el gasto corriente en educación escolar respecto al PIB en el año 1990 era de 2.3% y en el año 2003 fue de 4.5%, que representa una tasa promedio de crecimiento anual de 5.9%. Al realizar la descomposición de este gasto, se evidencia que el gasto es mayor en educación primaria, representa el 70% del total. Por otro lado, el gasto de capital en educación, en general, aumentó de una participación casi nula a un valor alrededor del 1.1% del PIB. Cabe mencionar que el incremento de las inversiones es producto de las inversiones realizadas a nivel municipio.

Gráfica 3. Participación del Gasto en Educación por Niveles (En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Educación – Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, considerando que la provisión del servicio en educación escolar depende del gobierno central, prefecturas y municipios, el Cuadro 4 muestra que el gobierno central continúa siendo el principal agente de financiamiento de la educación escolar tanto en gastos operativos e infraestructura. Cabe señalar, que aunque las leyes descentralizadoras señalan que los municipios deben responsabilizarse de la construcción y mantenimiento de la infraestructura, el gobierno central ha participado activamente en esta tarea a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Cuadro 4. Gasto en Educación por Niveles de Gobierno (En millones de US$ constantes de 2004)

Gobiernos	2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Central	263	85	322	81	346	82	359	84
Ministerio de Educación	263		295		330		350	
Gasto Administración	8		9		11		9	
Gasto Operativo	255		286		319		341	
FPS[1]: Infraestructura			28		16		9	
Prefecturas	3	1	19	5	10	2	7	2
Municipios	44	14	55	14	64	15	63	15
Total	309		396		421		429	

Fuente: Contaduría Pública – Ministerio de Hacienda y Sistema de Información Educativa – Ministerio de Educación.

Nota: [1] Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

El Cuadro 4 muestra también que los municipios están invirtiendo progresivamente en educación, sin embargo, sus contribuciones significan únicamente el 15% del gasto en educación. En general, se puede observar una tendencia creciente en el gasto tanto a nivel central y municipal. El gasto en educación por la prefecturas son fluctuantes, una explicación puede ser la falta de una claridad en sus competencias y su debilidad en gestión y recursos.

4.2. Recursos Humanos: Maestros

De acuerdo a estudios de gestión educativa, el monto total del salario pagado a los maestros representa el noventa por ciento del gasto recurrente, por consiguiente, es una de las áreas de toma de decisiones importantes en el financiamiento de la educación. Como se mencionaba anteriormente, determinar si un sistema de educación es centralizado o descentralizado dependerá, en términos generales, de qué nivel del gobierno fija los salarios, recluta, evalúa y promueve a los maestros. En el caso boliviano, esta competencia debería ser realizada por las prefecturas, sin embargo, la falta de capacidad y gestión de estas instancias sub-nacionales está impidiendo la profundización de la descentralización educativa. Actualmente, esta responsabilidad está aún bajo responsabilidad del gobierno central.

El Cuadro 5 muestra la distribución de los profesores a nivel departamental y por región. Las cifras señalan que más del 60% de los profesores están concentrados en el eje central: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Asimismo, se observa que alrededor del 40% de los profesores enseñan en la región rural.

Cuadro 5. Distribución de los Maestros por Departamento y Región

Departamento	Total		Urbano		Rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
La Paz	50778	29.6	29132	29.3	21645	30.7
Santa Cruz	33926	19.8	23342	23.4	10583	15.0
Cochabamba	27389	16.0	16687	16.8	10702	15.2
Potosí	17617	10.3	6969	7.0	10648	15.1
Chuquisaca	10914	6.4	5203	5.2	5711	8.1
Oruro	10029	5.8	6391	6.4	3638	5.2
Beni	9165	5.3	6028	6.1	3137	4.4
Tarija	8621	5.0	5323	5.3	3298	4.7
Pando	1692	1.0	465	0.5	1227	1.7
No clasificado	1318	0.8		0.0		0.0
Total	171449	100.0	99540	100.0	70589	100.0

Fuente: Sistema de Información Educativa- Ministerio de Educación

En particular, se puede observar que los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Pando tienen mayor cantidad de profesores en la región rural que en la urbana. Por otro lado, se puede observar también que hay menor concentración en el eje central cuando se trata de la región rural.

El Cuadro 6 señala que aproximadamente el 80% del gasto operativo del Ministerio de Educación está destinado para el pago de salarios a los maestros. Asimismo, al comparar las distribuciones de los maestros y de la planilla de salarios, se puede observar que existe una correspondencia entre ambas. El 40% de la planilla de salarios corresponde a la región rural.

Cuadro 6. Distribución de la Planilla de Salarios por Departamento y Región (En US$, Año 2004)

Departamento	Salarios						Salario Anual por Maestro		
	Total		Urbano		Rural		Total	Urbano	Rural
	Monto[1]	%	Monto[1]	%	Monto[1]	%			
La Paz	80.0	28.9	41.5	27.0	38.5	31.4	1575	1425	1777
Santa Cruz	55.8	20.1	39.3	25.5	16.5	13.5	1644	1684	1557
Cochabamba	45.7	16.5	26.9	17.5	18.7	15.3	1667	1615	1748
Potosí	29.6	10.7	11.2	7.3	18.4	15.0	1681	1612	1726
Chuquisaca	17.6	6.4	7.9	5.1	9.7	8.0	1613	1511	1705
Oruro	17.0	6.1	10.0	6.5	7.0	5.7	1693	1566	1915
Tarija	15.4	5.6	7.9	5.1	7.6	6.2	1792	1480	2296
Beni	13.0	4.7	8.6	5.6	4.4	3.6	1416	1425	1397
Pando	2.3	0.8	0.6	0.4	1.8	1.4	1369	1214	1427
No clasificado	0.6	0.2					459		
Total	276.9		153.9		122.4		1491	1504	1727

Fuente: Sistema de Información Educativa- Ministerio de Educación
Nota: [1] En millones de US$.

Por otro lado, se puede observar, que el salario anual por maestro en la región rural es 15% mayor a la urbana. En particular, los departamentos de Tarija y La Paz tienen salarios rurales que son mayores al 25% del salario urbano; en cambio, en los departamentos de Santa Cruz y Beni presentan una situación contraria. La principal explicación para la diferencia entre los salarios urbanos y rurales es la bonificación por ubicación geográfica de la unidad educativa.

El salario de los profesores es la agregación de cuatro componentes: el haber básico, que es el monto base; la categoría, que reconoce la antigüedad del trabajo docente; los bonos, que son erogaciones adicionales; y los incentivos, que intentan premiar la labor docente. El haber básico representa aproximadamente el 65% del gasto mensual en salarios y reconoce de

manera diferenciada la ubicación geográfica de la unidad educativa en la que trabaja el personal educativo, el nivel de instrucción pedagógica que ha alcanzado y el cargo que desempeña en la unidad educativa. Además, algunos de estos docentes se benefician de los bonos frontera y zona. El bono frontera se paga a los docentes que trabajan en aquellas localidades que se encuentran hasta 50 km de distancia de la frontera; y el bono zona se paga a los que trabajan en zonas consideradas de difícil acceso. En ambos casos, el incremento es del 20% al haber básico mensual. Los restantes bonos no tienen tratamiento diferenciado y son: pro libro, económico y al cumplimiento. La totalidad de los bonos corresponde al 4% del gasto mensual en salarios y el restante 31% cubre el pago por categoría o antigüedad de los docentes e incentivos.

4.3. Indicadores Educativos

En relación a otros indicadores educativos, el Cuadro 7 muestra que los avances fueron positivos. Además de incrementar la oferta educativa, como aumento en las unidades educativas y edificios escolares, también mejoraron los indicadores cuantitativos, como la tasa de abandono y, por consiguiente, la tasa de asistencia.

Las tasas de cobertura tuvieron mejoras positivas. Los resultados fueron significativos en la educación secundaria; en cambio, las coberturas tanto nivel inicial como primario se mantuvieron casi constantes. En relación a la tasa de abandono, los resultados fueron contrarios a la cobertura, los niveles inicial y primario presentaron una tendencia decreciente, en cambio, las tasas del nivel secundario permanecieron constantes.

En cuanto a la razón alumno-docente, que es una condición necesaria para mejorar la calidad de la educación, el Cuadro 7 muestra que los resultados fueron insignificativos tanto en la región urbana como rural. Por otro lado, la baja razón en la región rural estaría señalando que todavía aún persisten problemas de acceso al servicio de educación. La razón alumno-unidades educativas están señalando que la mejora en infraestructura está contribuyendo el acceso en la región urbano; en cambio, que la región rural aún no cuentan con las condiciones de infraestructura y mobiliario para mejorar el acceso a la educación.

Cuadro 7. Indicadores Educativos: Sector Público

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004
Cobertura					
Población Escolar (Miles)	2197	2263	2363	2413	2473
Participación Rural (%)	39	38	38	38	37
Tasa Bruta de Cobertura (%)	77.0	79.0	78.6	78.9	79.5
Educación Inicial	41.9	44.2	41.9	41.9	43.8
Educación Primaria	97.6	98.8	97.3	96.7	96.2
Educación Secundaria	51.7	54.6	58.4	60.8	63.2
Tasa Neta de Cobertura (%)	65.9	67.6	76.8	68.0	68.3
Educación Inicial	32.6	34.9	35.1	34.4	36.0
Educación Primaria	87.0	87.9	88.0	86.4	85.8
Educación Secundaria	38.4	40.8	44.6	46.4	48.2
Tasa de Abandono (%)	6.9	6.7	6.4	5.8	6.2
Educación Inicial	7.1	6.8	6.1	5.6	5.7
Educación Primaria	6.1	5.9	5.7	5.0	5.3
Educación Secundaria	9.9	9.8	9.5	8.9	9.7
Recursos Humanos					
Número de Alumnos por Docente	26	26	26	25	25
Urbano	29	29	29	28	28
Rural	23	22	22	21	21
Recursos Físicos					
Número de Alumnos por Unidad Educativa	157	155	159	169	171
Urbano	429	399	407	469	474
Rural	78	78	81	84	81
Número de Alumnos por Edificio Escolar	176	178	181	186	193
Urbano	733	741	721	728	813
Rural	80	80	83	85	83

Fuente: Sistema de Información Educativa- Ministerio de Educación

4.4. Acceso

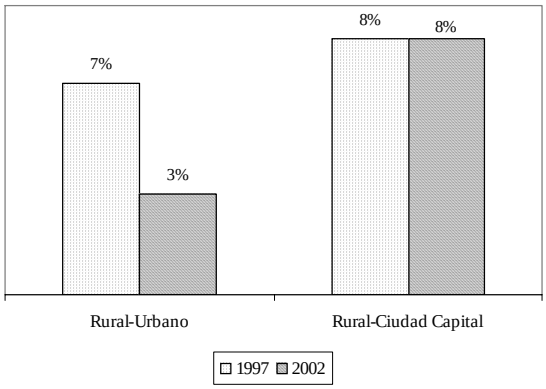
De acuerdo a principios de equidad, el acceso a la educación puede definirse como el derecho de los individuos de acceder a la educación, con independencia de su origen socioeconómico, raza, sexo o lugar de residencia. En ese sentido, con la finalidad de mostrar la importancia de otros factores de demanda y oferta en el acceso a la educación, se utilizó los resultados de Nina (2005), estudio que evalúa la gestión de la reforma educativa.

La estimación de los modelos de acceso para el año 1997 y 2002, donde se utilizaron todos los niños y niñas entre los 6 a 8 años de edad que se matricularon en escuelas públicas y aquellos que no se matricularon en la escuela privada o pública, señala que la posibilidad de acceso es mayor a medida que los municipios sean más urbanos. Con relación a las características de la familia, la condición de pobreza, el analfabetismo de los padres y la presencia de hermanos menores disminuyen las posibilidades de acceso.

Los resultados, en general, están mostrando que la descentralización educativa está logrando que los municipios apoyen y mejoren las condiciones de infraestructura y mobiliario y, por consiguiente, el acceso a la educación pública primaria. En particular, la probabilidad de acceso no cambio entre el período 1997-2002 y es aproximadamente 90%. Sin embargo, los resultado son más interesantes están cuando se compara las diferencias en la probabilidad de acceso entre las diversas regiones: rural, otros centros urbanos y ciudades capitales.

La Gráfica 4 muestra que la brecha entre la región rural y otros centros urbanos disminuyó a la mitad durante el período señalado; es decir, el acceso se incrementó significativamente en la región rural comparado a otros centros urbanos. Por otro lado, la diferencia entre la región rural y ciudades capitales se ha mantenido alrededor del 8%. Estos resultados están mostrando que la probabilidad de acceso a la educación pública primaria se incrementó proporcionalmente entre la región rural y las ciudades capitales, pero casi nada en los otros centros urbanos.

Gráfica 4. Brechas en la Probabilidad de Acceso a Educación Pública Primaria[1]
(En porcentajes)

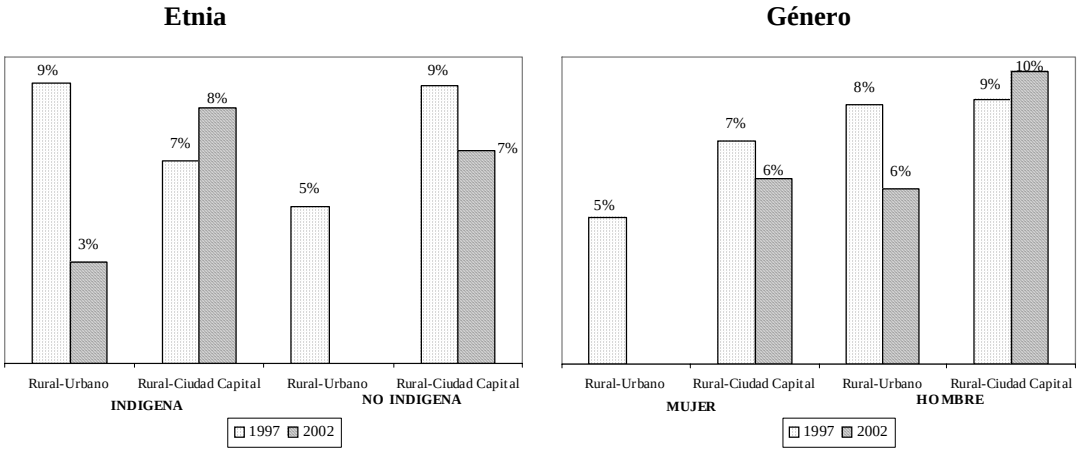


Fuente: Nina (2005).
Nota [1] Incremento en la probabilidad de acceso a la educación desde regiones rurales a regiones urbanas o ciudades capitales.

Por otro lado, al diferenciar por género y etnia, se puede constatar que las brechas entre la región rural y otros centros urbanos disminuyeron para las mujeres e indígenas (Véase Gráfica 5). En cambio, aun se mantiene una brecha por encima del 6% entre la región rural y ciudades capitales para estas poblaciones. En el caso de la población masculina las brechas continúan por encima del 5% para las regiones analizadas.

Un aspecto importante de la descentralización es el fortalecimiento de unidades educativas con modalidad bilingüe. De acuerdo a los resultados de Nina (2005), la creación de nuevas unidades educativas bilingües fue positiva en la probabilidad de acceso a la educación pública primaria: se duplico el incremento la probabilidad de acceso respecto a la modalidad monolingüe y, al diferenciar por poblaciones, se puede constatar que las poblaciones más beneficiadas fueron los no indígenas, seguida por la población femenina.

Gráfica 5. Brecha en la Probabilidad de Acceso a Educación Pública Primaria[1]
(En porcentajes)



Fuente: Nina (2005).
Nota [1] Incremento en la probabilidad de acceso a la educación desde regiones rurales a regiones urbanas o ciudades capitales.

4.5. Rendimiento Académico

La igualdad de oportunidades en educación se define como la ausencia de relación entre rendimiento académico y las variables externas o fuera del alcance del estudiante. Según Berne y Stiefel (1999), todos los alumnos deberían tener la misma oportunidad de tener éxito, dependiendo de ciertas características personales, como la motivación, deseo, esfuerzo y algún grado de aptitud; en otras palabras, significa que el éxito no debería depender de circunstancias que están fuera del control del niño, como la posición financiera de la familia, la ubicación geográfica, identidad racial o étnica, sexo y/o discapacidad.

El estudio de Nina (2005), con la información obtenida sobre rendimientos escolares del 3ro de primaria con transformación de los operativos nacionales realizados por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL) para los años 1997 y 1999, busca relacionar el rendimiento académico con las características de los hogares de las familias, de los profesores, de las municipios y propias del alumno para determinar los factores negativos e positivos que inciden sobre este.

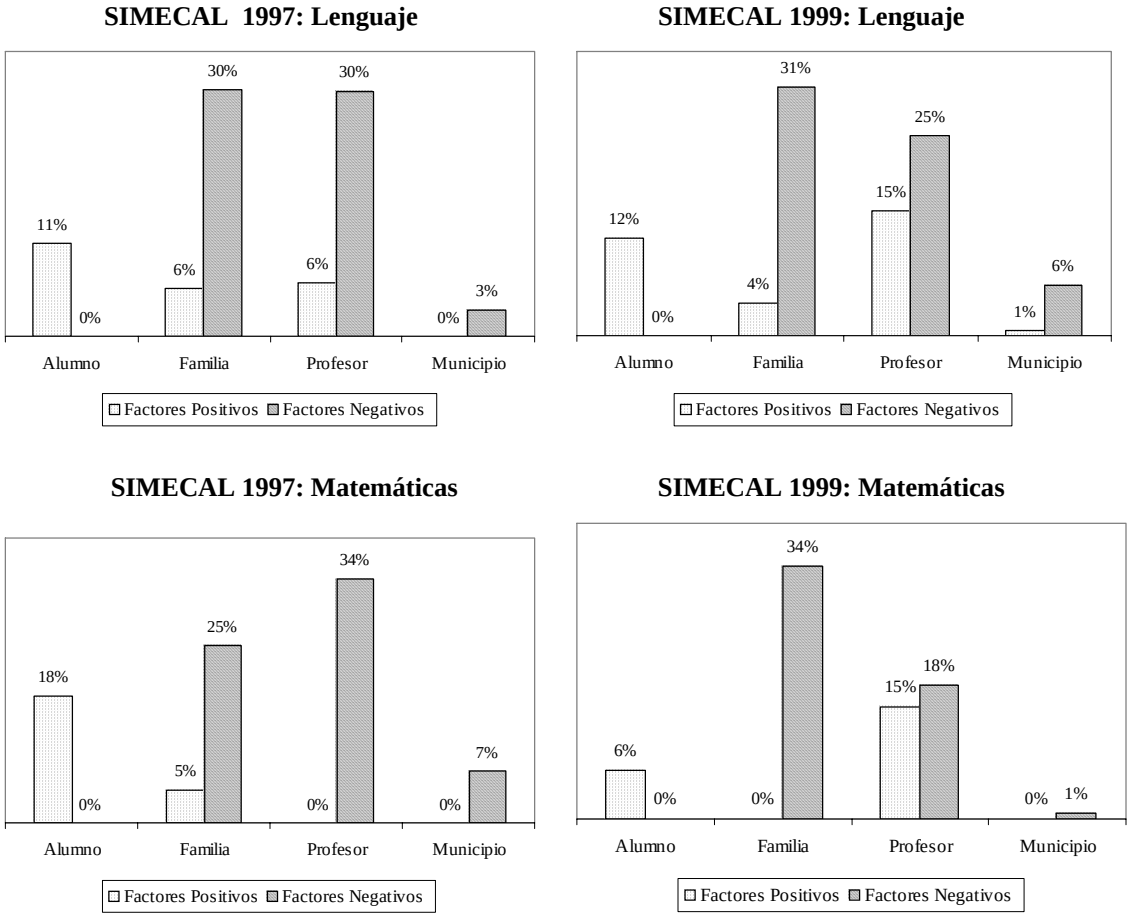
En lo que se refiere a las características individuales del alumno, los resultados señalan: 1) los niños tienen un mayor puntaje que las niñas; 2) alumnos con rezago escolar obtienen mayores puntajes; y 3) variables de motivación como el gusto por ir a clases, la expectativa de asistencia el próximo año o la capacidad de comprensión, incrementan el rendimiento de estos alumnos. En cuanto a las características de los hogares: 1) el rendimiento es menor en aquellos alumnos que trabajan para ayudar a su familia; 2) el predominio en el uso de un idioma nativo en el hogar disminuye el rendimiento; 3) la instrucción de la madre o padre tiene una relación positiva con el rendimiento; 4) alumnos que no viven con ambos padres o madre tienen menor rendimiento; y 5) las características desfavorables del hogar impiden mejorar los rendimientos.

Las características del profesor señalan: 1) la instrucción y las técnicas pedagógicas (corrección de tareas, exámenes o ayuda en clases a los alumnos) influyen al rendimiento positivamente; y 2) la falta de pedagogía en la realización de las clases y acciones negativas para mejorar la disciplina, como el gritar o pegar, influyen negativamente al rendimiento. Finalmente, el gasto centralizado tiene efectos positivos en el rendimiento escolar para 1997; en cambio, el descentralizado no tiene efectos en este. Sin embargo, para el año 1999, el gasto descentralizado está contribuyendo de manera positiva al rendimiento. Esta diferencia puede explicarse por la profundización y la asimilación del nuevo rol de los municipios en educación. Los gastos municipales en educación crecieron que contribuyeron al mejoramiento en infraestructura y mobiliario y, simultáneamente, el suministro de desayuno escolar y capacitación docente están consiguiendo que este gasto pueda tener impactos positivos sobre el rendimiento escolar.

Nina (2005) señala que la comparación de los pesos explicativos de los factores asociados está en función al aporte de cada una de las variables explicativas a la varianza del rendimiento académico. Al agregar los pesos en torno a las características analizadas, la Gráfica 6 muestra que las particularidades del profesor son las que tienen mayor peso explicativo, estas seguidas por las de la familia, tanto para el rendimiento escolar en lenguaje como para matemáticas. Al comparar las diferencias temporales, se puede notar que los factores negativos de los profesores disminuyeron y, contrariamente, los positivos

incrementaron. Este hecho está mostrando que la descentralización educativa a través de sus procesos de capacitación a los docentes ha conseguido atacar las causas de los problemas educativas con la docencia.

Gráfica 6. Peso Explicativo de los Determinantes del Rendimiento Académico (En porcentajes)

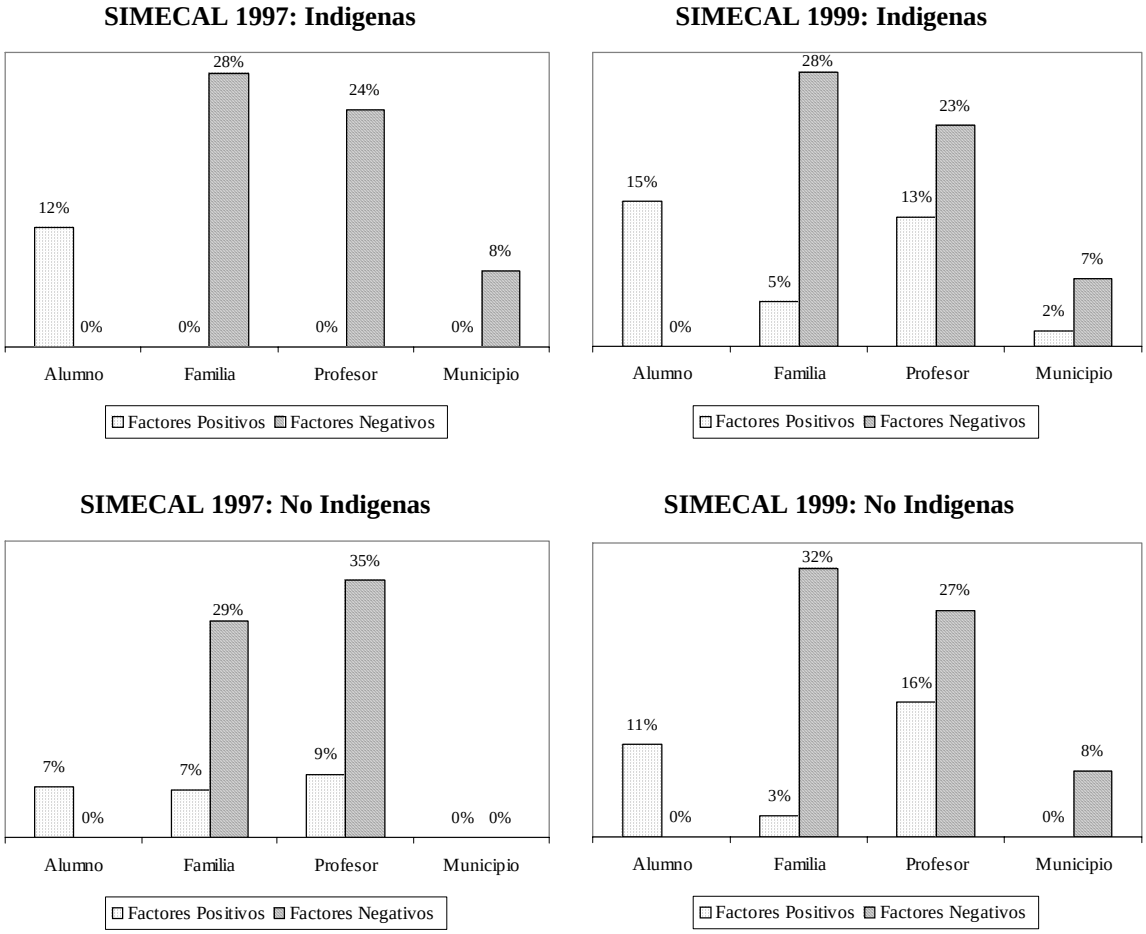


Fuente: Nina (2005)

En relación de los pesos de los factores asociados, la familia tiene mayor peso comparado a los profesores en el caso de los indígenas; en cambio, las características de los profesores son los más importantes para los no indígenas en el año 1997 (Véase Gráfica 7). Para el año 1999, los factores asociados relacionados con los profesores son los que poseen el mayor peso para explicar los rendimientos escolares para ambos casos. En el caso de género, los resultados son similares, las variables de la familia y del profesor son muy importantes para determinar el rendimiento educacional de las niñas y niños. No obstante, de acuerdo a

Nina (2005), el resultado más importante es respecto al gasto descentralizado que influye positivamente al rendimiento de lenguaje, en especial a las niñas, significando que este gasto estaría favoreciendo a aquellos grupos más vulnerables de la sociedad.

Gráfica 7. Peso Explicativo de los Determinantes del Rendimiento en Lenguaje por Etnia (En porcentajes)



Fuente: Nina (2005)

Durante el período 1997-1999, en general, los factores negativos de los profesores disminuyeron y, contrariamente, los positivos incrementaron significativamente, tanto para los indígenas, no indígenas, niñas y niños. Estos resultados nuevamente están respaldando que el la gestión educativa a través de sus procesos de capacitación a los docentes está consiguiendo atacar las causas de los problemas educativas de la docencia. No obstante, los factores negativos asociados a las familias continúan siendo obstáculos para mejorar el rendimiento escolar. Cabe señalar, que estos resultados no son definitivos, requiere realizar trabajos

similares con información reciente, pero la ausencia de operativos nacional del SIMECAL imposibilita realizar una evaluación de impacto robusta.

5. Gestión Educativa

Los obstáculos de organización y coordinación que se enfrentó el nuevo sistema educativo en los primeros años de su implementación de la Reforma Educativa obligó un reajuste en la estrategia de intervención, desde simples líneas estratégicas hacia un enfoque de gestión en función de objetivos estratégicos y específicos e implementando un sistema de seguimiento y evaluación. La elaboración de la Estrategia de la Reforma Educativa 1999-2002 sirvió como marco de referencia para la definición de indicadores y metas del Sistema Educativo Nacional, en especial para el Ministerio de Educación. Esta iniciativa facilitó la programación de actividades para las distintas instancias mediante la gestión por resultados.

La segunda etapa de la Reforma Educativa está planeada ejecutarse mediante la Estrategia de la Educación Boliviana 2004 – 2015, que contribuirá a lograr los objetivos de largo plazo trazados en la primera etapa. Uno de sus objetivos principales busca aumentar la eficiencia y participación social en la gestión educativa, para que responda con calidad y equidad a la educación básica y formación profesional, mejorando la calidad de gestión técnica y administrativa de las unidades educativas en todos los niveles y áreas, así como fortaleciendo la capacidad de gestión en el ámbito descentralizado y del Ministerio de Educación. Por otro lado, el Ministerio de Educación desarrolló el Programa Operativo Multianual 2004-2008, que constituye en un instrumento de planificación, gestión y evaluación. Además, este instrumento para asegurar la compatibilidad entre los planes sectoriales e institucionales tiene la característica de ser flexible para ajustarse en función a la Estrategia de la Educación Boliviana que será establecida en el Congreso Nacional de Educación y por las Estrategias de Educación en los ámbitos departamental y municipal.

Como se describió anteriormente, el Sistema Educativo Nacional cuenta con instrumentos de planificación que busca formular políticas, objetivos, e indicadores para promover el desarrollo equitativo y eficiente de la educación; sin embargo, debido tanto a las limitaciones en la capacidad institucional y humana como a la falta de definición en las competencias de las instancias departamentales y municipales, la gestión educativa continua fragmentada, limitada y dividida en urbano y rural.

Las siguientes secciones evalúan la gestión educativa considerando cuatro aspectos: coordinación, administración, ejecución y pertinencia. En la parte de coordinación, se evalúa la existencia de condiciones mínimas para realizar actividades de gestión, como la coordinación entre los distintos actores y la permanencia de los miembros. En administración,

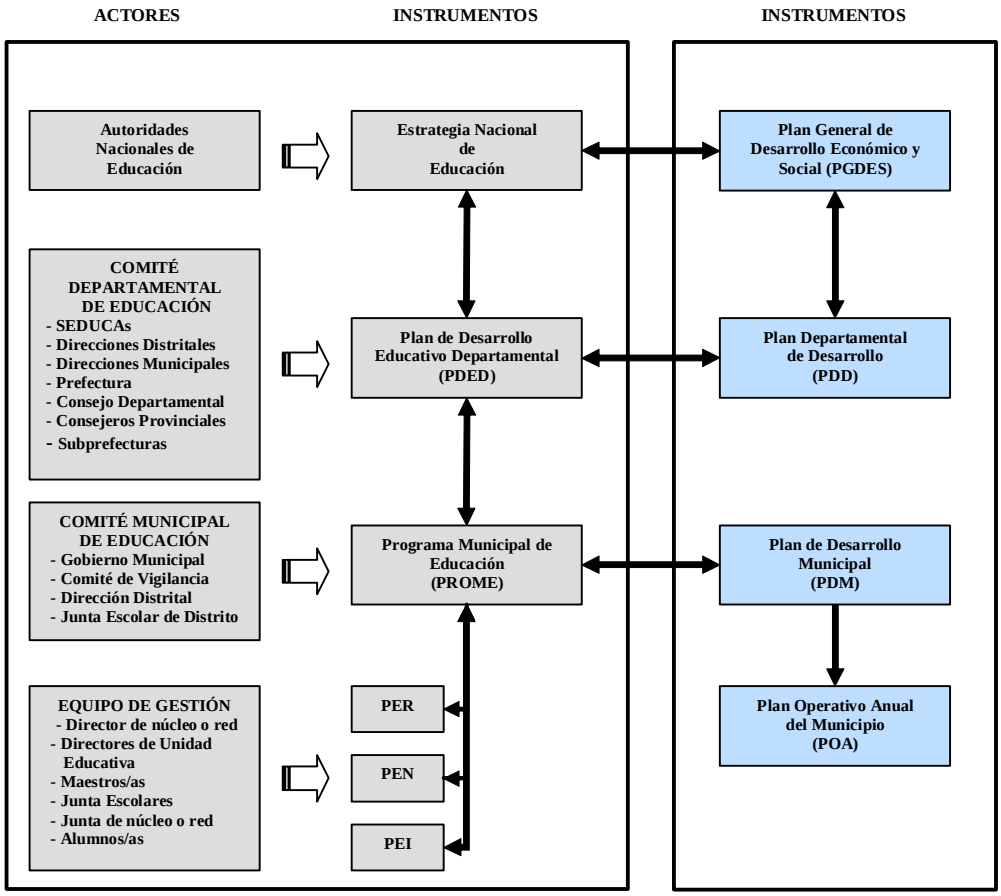
se evalúa la capacidad de realizar tareas administrativas. En ejecución, se analiza el grado de cumplimiento con los planes de acción y cuáles fueron los obstáculos que no permitieron la culminación de estos. Finalmente, en pertinencia, se evalúa la relación entre los objetivos de los planes de acción y las necesidades educativas locales.

5.1. Instrumentos de Gestión

A partir de 1999, se introduce instrumentos de gestión desarrollados para mejorar los resultados de la reforma educativa. Los instrumentos introducidos son: 1) Planes de Desarrollo Educativo Departamental (PDED); 2) Programas Municipales de Educación (PROME); y 3) Proyectos Educativos (PE). El proyecto educativo está destinado al conjunto de unidades educativas que constituyen una red de servicios complementarios (núcleo, red y unidad sociocultural) y tiene tres categorías de formulación e implementación: 1) el Proyecto Educativo de Núcleo (PEN), estrategia rural; 2) el Proyecto Educativo de Red (PER), estrategia urbana; y 3) el Proyecto Educativo Indígena (PEI), estrategia indígena.

Como se puede observar en la Gráfica 8, la elaboración de estos instrumentos tiene el propósito de incentivar la participación de los actores involucrados en planificar, ejecutar y evaluar acciones en el ámbito educativo de manera participativa. Asimismo, tiene la intención de articular con instrumentos de carácter general, como ser con el Plan de Departamental de Desarrollo y, especialmente, Plan de Desarrollo Municipal. En general, todos instrumentos han estado priorizan los siguientes objetivos estratégicos: 1) Desarrollar la capacidad de gestión del Sistema Educativo Nacional; 2) Mejorar la capacidad del personal docente; 3) Consolidar la transformación curricular y generalizarla; y 4) Promover la participación de la ciudadanía No obstante que el nuevo enfoque permite restituir la importancia de la gestión participativa en la educación, la débil capacidad de los nuevos actores requería de un proceso de adopción, capacitación y aprendizaje de la nueva lógica de gestión educativa descentralizada. De acuerdo a Nina (2005), la experiencia de diez años del programa de reforma muestra que aun existen problemas para que los órganos de participación social puedan modificar cambiar o intervenir en el proceso de enseñanza. Además, que los municipios aun no cuentan con la capacidad de mejorar y sugerir cambios en la gestión educativa. Respecto a estos puntos, por ejemplo, Garcia (2002) señala que la aparente participación de la sociedad no tiene la capacidad, ni la facultad de intervenir modificar las estructuras del régimen educativo, la currícula, y el tipo de conocimientos que han de ser difundidos por los profesores a los estudiantes. Además, menciona que la presencia de la sociedad civil tampoco tiene la capacidad de modificar, cambiar o intervenir en los propios sistemas de enseñanza, es decir, en los mecanismos de la acción pedagógica y de las prácticas textuales.

Gráfica 8. Actores y Articulación de los Instrumentos de la Gestión Educativa



Fuente: Nina (2005).

.

En relación a la municipalización de la educación, Arias (2002) señala que existen municipios donde la gente demanda obras que no van de acuerdo a sus necesidades, como educación. Asimismo, Lea Plaza (2002) señala que no han funcionado los mecanismos de articulación e integración: el manejo de lo físico no puede estar al margen el manejo del proceso educativo, ni puede estar desvinculado de lo que es la gestión de los recursos humanos.

En general, estos resultados parciales están mostrando la necesidad de contar con una evaluación cualitativa de la gestión educativa para proponer cambios para mejorar la provisión del servicio de educación; con esa finalidad, se analiza los resultados obtenidos del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE), que tuvo el propósito de construir bases para el desarrollo de la gestión educativa a nivel municipal y distrital.

5.2. Estudio de Caso: PFCEE

5.2.1 Antecendentes

El Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE) tuvo el propósito de mejorar la gestión educativa en el ámbito municipal y en las organizaciones educativas (núcleo, red, y unidad educativa), y la participación de los actores involucrados en el quehacer educativo a través de acciones de capacitación y asistencia técnica. Los objetivos del proyecto fueron: 1) Lograr que las intervenciones en el área educativa sean integrales – procesos pedagógicos e infraestructura y mobiliario; 2) Dinamizar la participación de los padres de familia, maestros, asesoría pedagógica, directores y alumnos en la gestión educativa; 3) Fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para planificar sus intervenciones en el área de educación; y 4) Reducir las diferencias de género en aquellos municipios.

El Cuadro 8 describe la estrategia de intervención del PFCEE para la fase 1999-2003. Como se puede observar, el proyecto tuvo una cobertura del 100% de los municipios. Los primeros beneficiarios del proyecto fueron los municipios rurales que se caracterizan por tener población dispersa con escasez de servicios públicos. A partir de la cuarta fase, recién se beneficiaron los municipios urbanos y aquellos con características étnicas.

Cuadro 8. Proyectos Educativos Formulados por el PCFEE

Fase	Año	Número de Municipios	PROME	PEN	PER	PEI	Total
Primera	1999	86	86	193	0	0	193
Segunda	1999-2000	110	110	296	0	0	296
Tercera	2000	81	81	253	0	0	253
Cuarta	2001	36	35	170	79	13	262
Quinta	2002	1	1	74	102	18	194
Sexta	2003	0	0	0	16	0	16
Total		314	313	987	197	31	1215

Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.

A diciembre del año 2002, el costo calculado de 1006 proyectos educativos asciende a US$ 77.5 millones. De lo cuales, el 23.3% corresponde al componente pedagógico y el 76.7% a infraestructura y mobiliario. La participación de cofinanciamiento del Ministerio de Educación es significativa, llegando al 60.2% y 79, 3% en lo referido al componente de procesos pedagógicos e infraestructura y mobiliario, respectivamente (Ministerio de Educación, 2004a). En lo que se refiere los beneficiarios por tipo de proyecto, se estima que

estos proyectos beneficiaron a más de un millón de alumnos, 57 mil docentes y 8 mil unidades educativas de nivel inicial y primario. Como se pudo observar en el Cuadro 9, estos números representan 63.5% de la totalidad de los alumnos, el 68.7% de los docentes y el 52.2% de las unidades educativas.

Cuadro 9. Beneficiarios por tipo de proyectos

Beneficiarios	PEN	PER	PEI	Total	
				Nro.	%[1]
Alumnos	611172	600758	19986	1231916	63.5
Docentes	29881	26179	784	56844	68.7
Unidades Educativas	6151	1271	314	7736	52.2
Asesores Pedagógicos	857	175	31	1063	n.d.

Fuente: Ministerio de Educación (2004a)
Nota: 1 Calculado con base a la información del año 2002.

La evaluación cualitativa considera los resultados de la evaluación del PFCEE realizado entre junio-octubre del año 2004. Este análisis se basó en la información primaria recolectada a través de un proceso de seguimiento de actividades de 92 Redes y 737 Núcleos escolares de todo el país (Véase Cuadro 10). La muestra representa aproximadamente el 70% del total de Redes y Núcleos que elaboraron Proyectos Educativos hasta abril del 2004, significando que se cuenta con una muestra representativa para la evaluación de la gestión educativa.

Cuadro 10. Composición de Núcleos y Redes Educativas Evaluadas

Departamento	Núcleos		Red		Total	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
La Paz	172	23.3	22	23.9	194	23.4
Potosí	133	18.0	11	12.0	144	17.4
Cochabamba	126	17.1	14	15.2	140	16.9
Santa Cruz	118	16.0	12	13.0	130	15.7
Chuquisaca	64	8.7	10	10.9	74	8.9
Oruro	45	6.1	12	13.0	57	6.9
Tarija	42	5.7	2	2.2	44	5.3
Beni	21	2.8	8	8.7	29	3.5
Pando	16	2.2	1	1.1	17	2.1
Total	737	100	92	100	829	100

Fuente: Unidad de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación

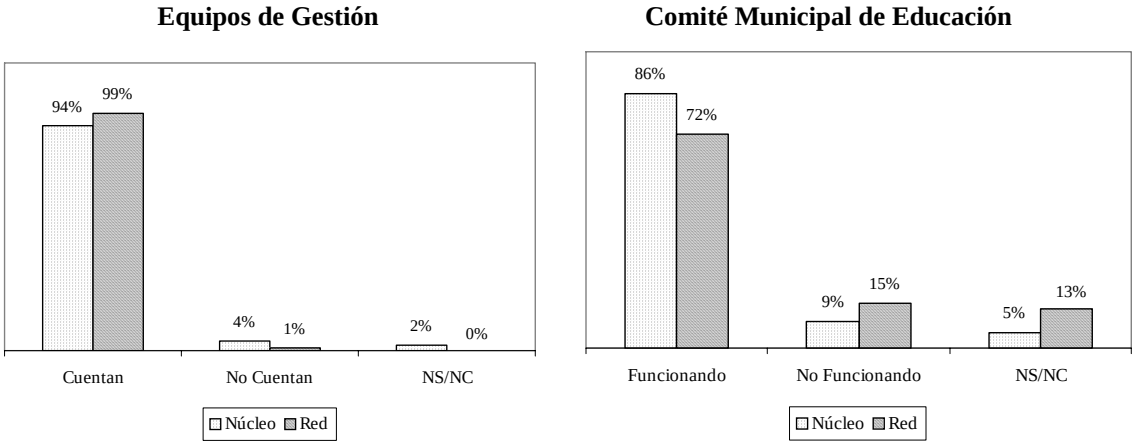
5.2.2 Coordinación

De acuerdo a las competencias descritas anteriormente, el factor principal para evaluar la gestión educativa es la existencia de equipos de gestión y comités municipales educativos, los

cuales tienen competencias de formular y ejecutar los proyectos educativos y coordinar las actividades entre las distintas instancias educativas. Como se puede observar en la Gráfica 9, casi la totalidad de las redes y los núcleos evaluados tienen su equipo de gestión conformado, pero algunos carecen de un comité municipal funcionando. Esta situación está mostrando que todavía no está marchando adecuadamente todas las instancias que participan en la gestión educativa.

A nivel municipal, por ejemplo, parece que los municipios no están comprometiendo recursos humanos para que los esfuerzos de gestión realizados a nivel de unidad educativa puedan plasmarse en líneas de acción dentro los planes operativos anuales. Además, podría esperarse que los resultados sean menos favorables cuando se considera el nivel distrital o prefectural, considerando que elaboración del plan educativo departamental requiere como insumos tanto los programas municipales de educación como los proyectos educativos.

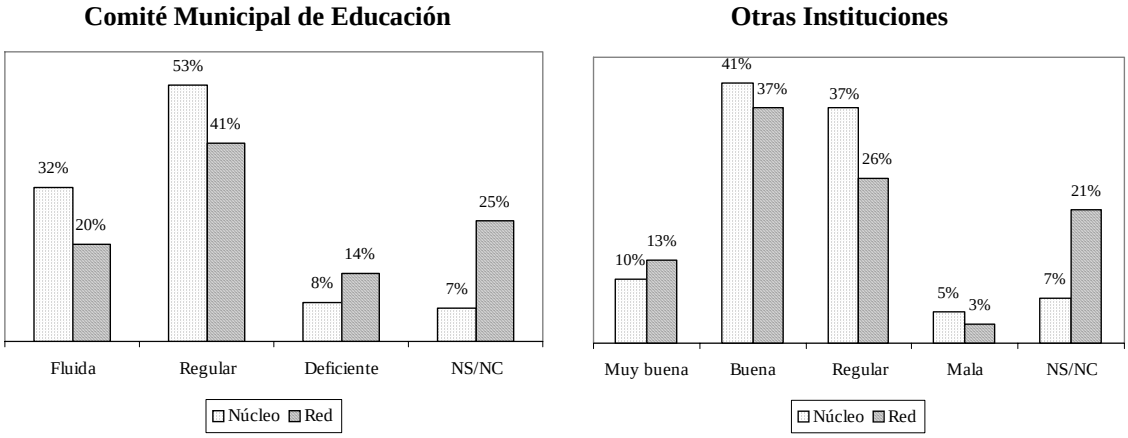
Gráfica 9. Equipo de Gestión y Comité Municipal de Educación[1]
(En porcentajes)



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

Otro punto importe dentro de la gestión educativa es la coordinación, mejores resultados en gestión cuando mejor es la coordinación. La Gráfica 10 señala que la coordinación entre los equipos de gestión y los comités municipales fue regular tanto en las redes como en los núcleos. En cuanto a la relación con otras instancias municipales y distritales, como centros de salud, iglesia, organizaciones territoriales de base y direcciones distritales, se observa que fue buena.

Gráfica 10. **Coordinación del Equipo de Gestión[1]**
(En porcentajes)

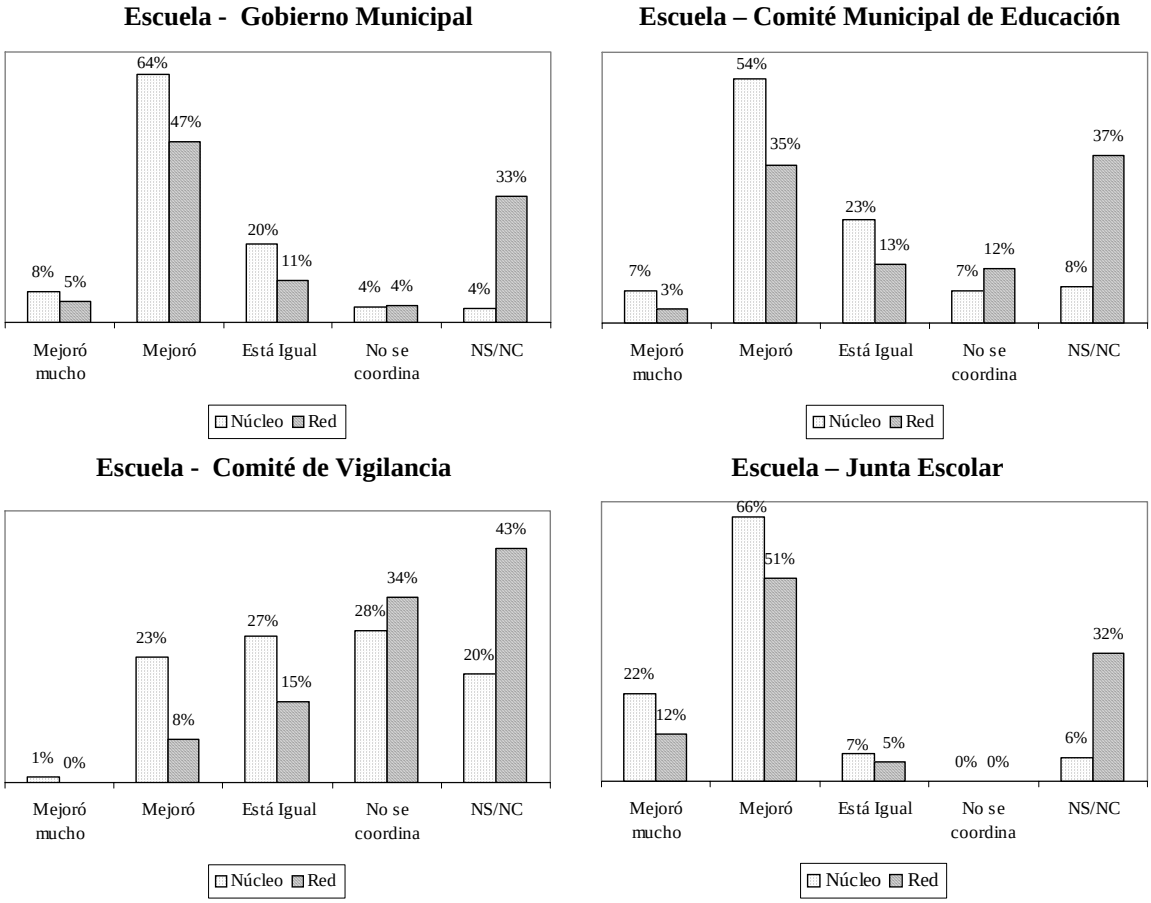


Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

Si bien la coordinación entre las organizaciones administrativas municipales es adecuada, se puede observar que un tercio de las redes analizadas continúa teniendo problemas de articulación en la región urbana. Por ejemplo, considerando las relaciones de la escuela con el Gobierno Municipal, Comité Municipal de Educación y Junta Escolar, alrededor del 25% de las redes no tuvo mejoras en la coordinación, véase Gráfica 11.

Un aspecto que llama la atención es la participación de la opción NS/NC en el caso de las redes, estos porcentajes altos, por una parte, estarían señalando que existe deficiencia o falta de interés de los actores en realizar está actividad y, por otra, que existe una elevada rotación de los miembros del equipo de gestión.

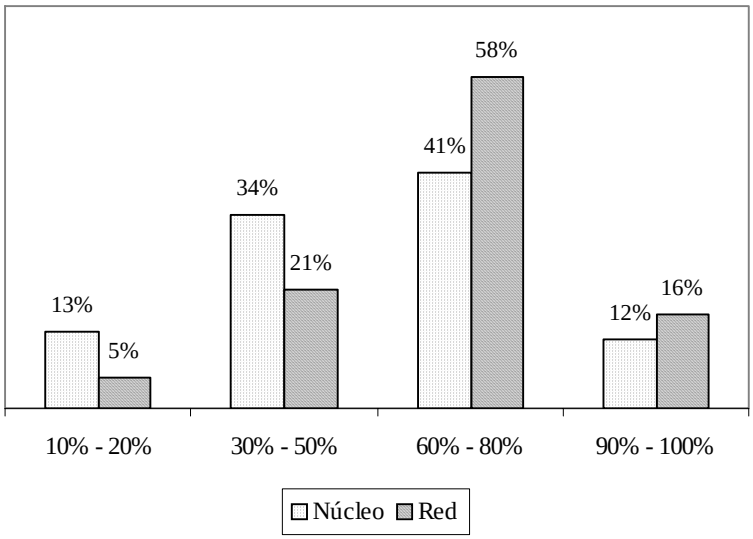
Gráfica 11. Coordinación entre la Unidad Educativa e Instituciones[1]
(En porcentaje)



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

Otra condición para una buena gestión educativa es la permanencia de los miembros del equipo de gestión. Como se puede apreciar en la Gráfica 12, los miembros del equipo que formularon los proyectos educativos y que permanecieron durante casi la totalidad de la ejecución, en promedio, se hallan situados en tan sólo el 14% del total de las redes y los núcleos. Además, se puede observar que existe elevada rotación en la región rural: el 50% de los núcleos tiene equipos de gestión con menos de la mitad de miembros que participaron en la formulación del proyecto educativo. Esta situación descrita está mostrando la necesidad de contar con mecanismos legales o incentivos monetarios /no monetarios para evitar o disminuir la rotación, que perjudica a la gestión educativa.

Gráfica 12. Porcentaje de Permanencia del Equipo de Gestión[1]
(En porcentajes)



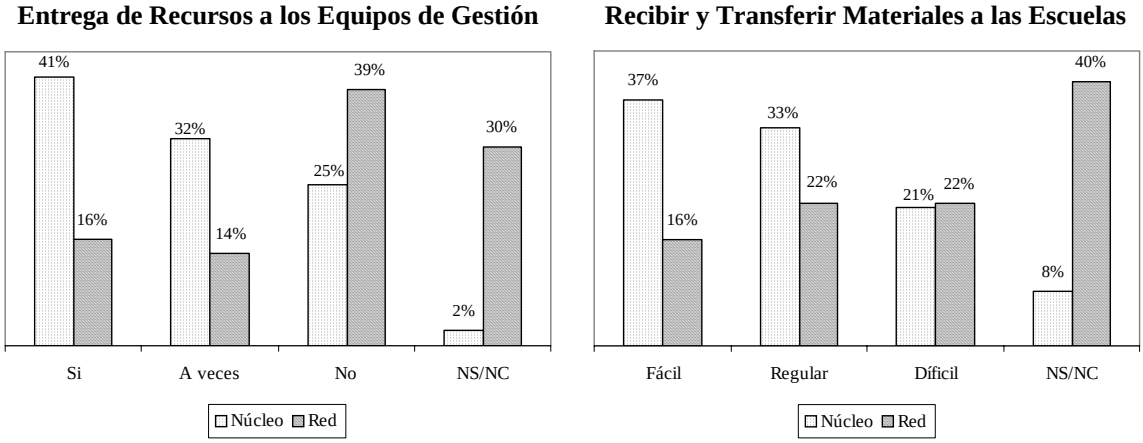
Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

5.2.3 Administración de Recursos

Las llamadas condiciones de educabilidad son aspectos esenciales para la gestión educativa en cuanto a administración de recursos. Las discusiones sustantivas sobre cuánto dinero se necesita para dar educación de calidad con equidad están todavía en pañales en América Latina, un tema que sí se discute es cómo hacer rendir mejor los recursos que hoy se asignan al sector. En ese entendido, la administración de recursos podría tener incidencia sobre la calidad de los resultados de un sistema educativo.

La Gráfica 13 muestra que la entrega oportuna de los recursos a los equipos de gestión por parte de los comités municipales educativos no fue del todo satisfactoria, lo que seguramente influye en la eficiencia de la implantación de los proyectos educativos. Por ejemplo, en el 56% del total de núcleos y redes considera que los comités garantizaron a veces y no garantizaron la entrega de recursos. Por otro lado, la misma gráfica muestra que los equipos de gestión consideraron que la tarea de recibir y transferir insumos y materiales a las unidades para la implantación de los proyectos educativos fue una tarea regular y fácil; sin embargo, alrededor del 20% considera todavía que es una tarea difícil.

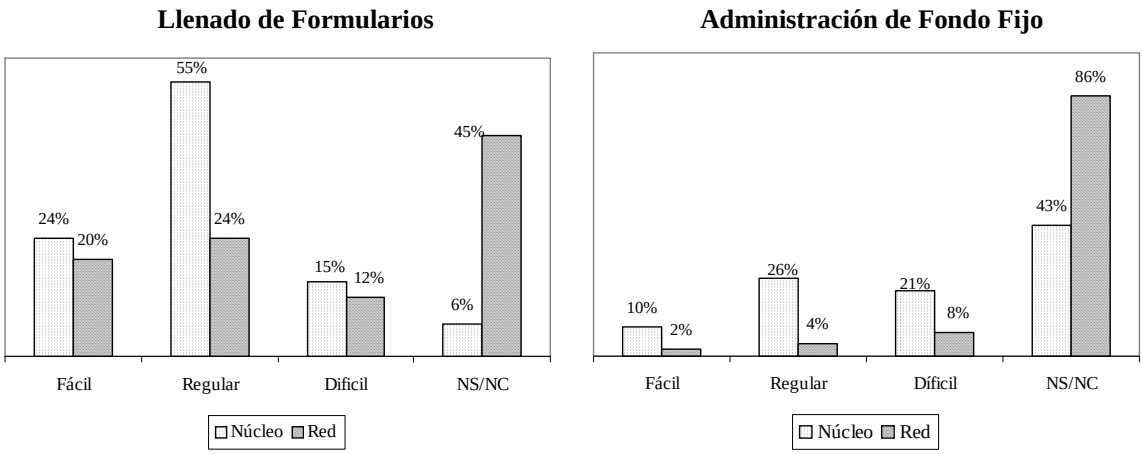
Gráfica 13. **Administración de Materiales[1]**
(En porcentajes)



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

Otro aspecto de la administración de recursos consiste en la utilización de instrumentos de gestión. Como se detalla en la Gráfica 14, más de la mitad de los núcleos evaluados consideraron que el llenado de los formularios administrativos requiere de apoyo técnico. En las redes la percepción al respecto no fue clara. En cuanto a la administración de recursos financieros, los equipos de gestión desconocían o no tenían una idea clara sobre el grado de dificultad de administrar el fondo fijo destinado al gasto de operación. Estos resultados están confirmando la débil capacidad de gestión de los actores involucrados en el proceso de gestión educativa.

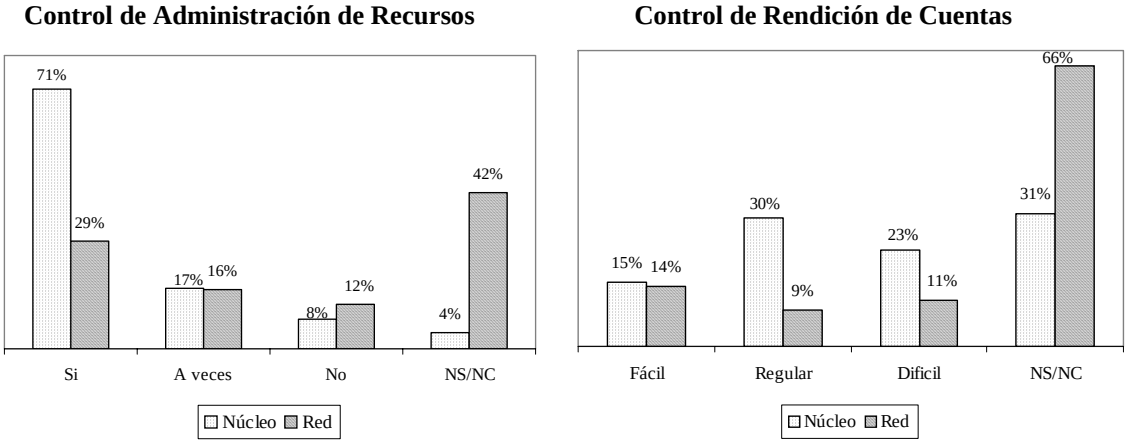
Gráfica 14. **Administración de Recursos[1]**
(En porcentajes)



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

El sistema de gestión educativa introducido, además, de los aspectos relacionados con la administración de recursos humanos y financieros, se introduce mecanismo de control en todos los niveles. Como se puede observar en la Grafica 15, a nivel de núcleos, los equipos de gestión controlaron en su mayoría los recursos entregados a las unidades educativas unidades educativas para que los mismos sean usados de manera adecuada; en cambio, en el caso de las redes, la percepción no fue del todo clara ya que la opción NS/NR fue la de mayor frecuencia. En temas de rendición de cuentas, un tercio de los equipos de gestión en los núcleos evaluados consideró como una tarea de regular ejecución, pero otro tercio no comprendió dicha tarea. En el caso de las redes la opción de mayor frecuencia fue NS/NR. Estos resultados están nuevamente señalando la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de los actores involucrados en la provisión del servicio de educación.

Gráfica 15. **Control y Monitoreo[1]**
(En porcentajes)



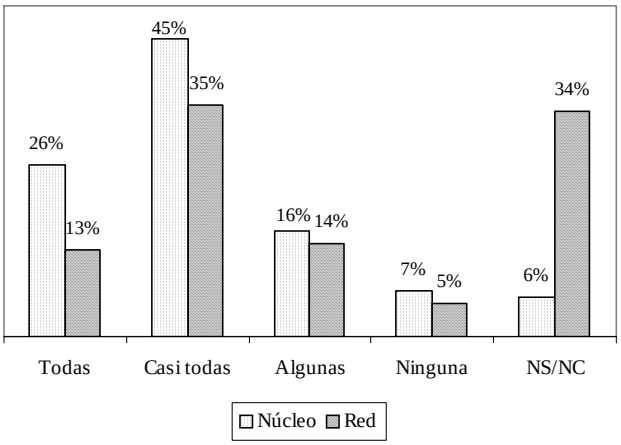
Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

5.2.4 Ejecución

Una muestra de la calidad de gestión educativa es el grado de ejecución de los planes de acción y el logro de los proyectos educativos. Como se puede observar en la Gráfica 16, menos del 25% del total de las redes y núcleos ejecutaron sus actividades en su totalidad y alrededor del 50% lo realizaron parcialmente. De acuerdo a la información proporcionada, las razones principales para que no se ejecutaran fueron el retraso en la adquisición y entrega de materiales y equipos, y falta de desembolso de recursos por parte de los gobiernos municipales. Esta situación estaría mostrando la falta de coordinación entre los distintos

actores, especialmente entres los municipios y distritos. Estos últimos son los encargados de la distribución de material y equipos a los municipios.

Gráfica 16. Ejecución de las actividades planificadas en el Plan de Acción[1]
(En porcentaje)

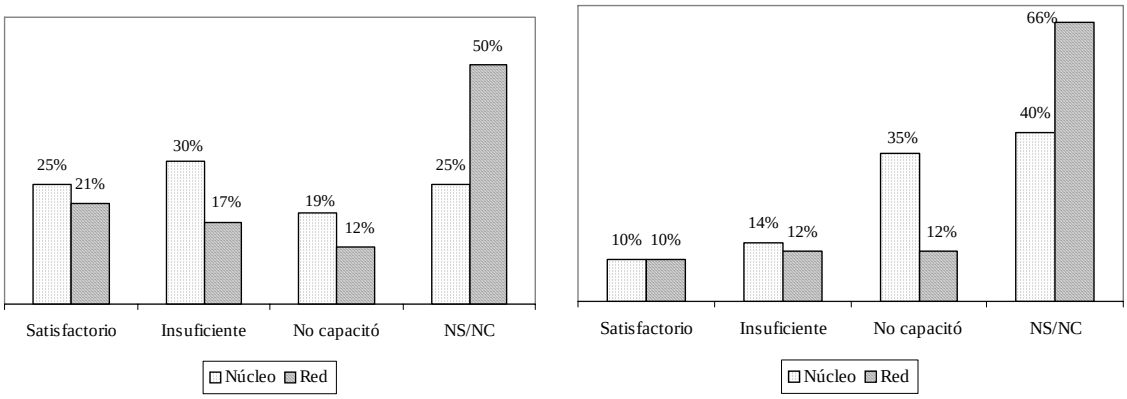


Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

Existe un consenso en la opinión pública que uno de las barreras en la profundización de la descentralización es la falta de capacidad de gestión por parte de los municipios y las prefecturas. A nivel municipal y local, la Gráfica 17 señala que alrededor del 30% de las redes y los núcleos no fueron capacitados para un manejo adecuado en temas de administración y ejecución financiera. Además, la valoración en relación a la capacitación en los temas señalados fue calificada como insuficiente. Por consiguiente, estos resultados están respaldando la falta de capacidad de los distintos actores para cumplir todas las competencias otorgadas para la provisión del servicio de educación y, además, el inadecuado apoyo institucional del gobierno central y municipal.

Gráfica 17. Valoración de la Capacitación Financiera y Administrativa por el Equipo de Gestión [1]
(En porcentajes)

Instructor: Fondo Productivo y Social **Instructor: Gobierno Municipal**



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

5.2.5 Pertinencia

Uno de los objetivos de la descentralización educativa fue que la curricula debería tener componentes que respondan a las necesidades de la localidad. De acuerdo al Cuadro 11, los objetivos principales de los planes de acción, que son instrumentos que definen las estrategias operativas para concretar los objetivos pedagógicos y de infraestructura propuestos en las proyectos educativos, son: 1) Desarrollar competencias en lenguaje y comunicación; y 2) Mejorar los procesos educativos. Esta composición estaría señalando que los municipios no únicamente están preocupados por la infraestructura educativa, sino también mejorar la calidad de la educación. Así mismo, se puede apreciar que los objetivos buscan también responder a las necesidades locales de cada región. Los núcleos tienen como tercer objetivo principal, revalorizar la cultura y fomentar la producción; en cambio, las redes, el de mejorar la educación en salud e higiene.

La participación elevada de algunos objetivos específicos, por otro lado, estaría mostrando que aun existe deficiencia en la priorización de las necesidades educativas. Por ejemplo, no están fortaleciendo el área de matemáticas y el desarrollo de habilidades técnicas.

Cuadro 11. Objetivos Específicos en los Planes de Acción[1]

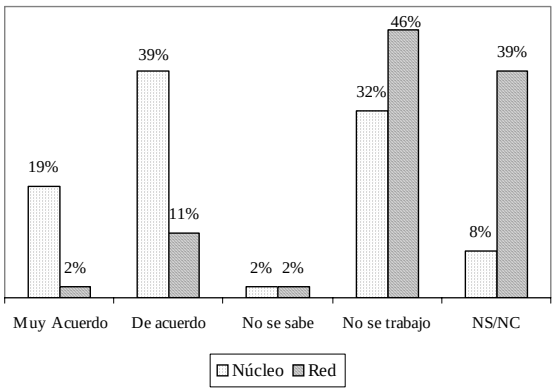
Objetivo Específico	Núcleos (%)	Redes (%)
Desarrollar competencias en Lenguaje y Comunicación	69.9	40.9
Revalorizar la cultura	6.2	0.9
Fomentar la producción	4.6	0.0
Mejorar los procesos de aprendizaje	3.6	3.6
Fortalecer competencias en temas transversales	3.3	2.7
Desarrollar habilidades técnicas	2.2	1.8
Fortalecer el área de matemáticas	2.2	1.8
Fortalecer competencias en el área de ciencias de la vida	1.6	1.8
Mejorar la educación en salud e higiene	0.7	7.3
Otros	2.1	3.6
NS/NC	3.6	35.5

Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional.
[1] Se evaluaron 1253 y 110 PAs de los Núcleos y Redes, respectivamente

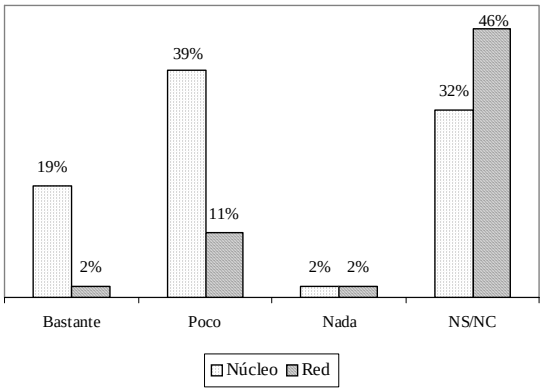
Por otro lado, el fortalecimiento de la modalidad bilingüe en la enseñanza primaria, ha mejorado significativamente la oferta educativa, especialmente en el área rural. Con relación al impacto del enfoque bilingüe, los núcleos evaluados consideraron en un 48% estar de acuerdo o muy de acuerdo con el mismo, pero también el 32% respondió que no se trabajo en este aspecto. En el caso de las redes, la respuesta más frecuente fue que no se trabajó, en línea con la realidad del área urbana de uso del español como idioma preponderante (Véase Gráfica 18).

Gráfica 18. Impacto en el Fortalecimiento de Temas Transversales [1] (En porcentajes)

Implementación del enfoque bilingüe



Disminuyó las diferencias de género



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional – Ministerio de Educación.
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

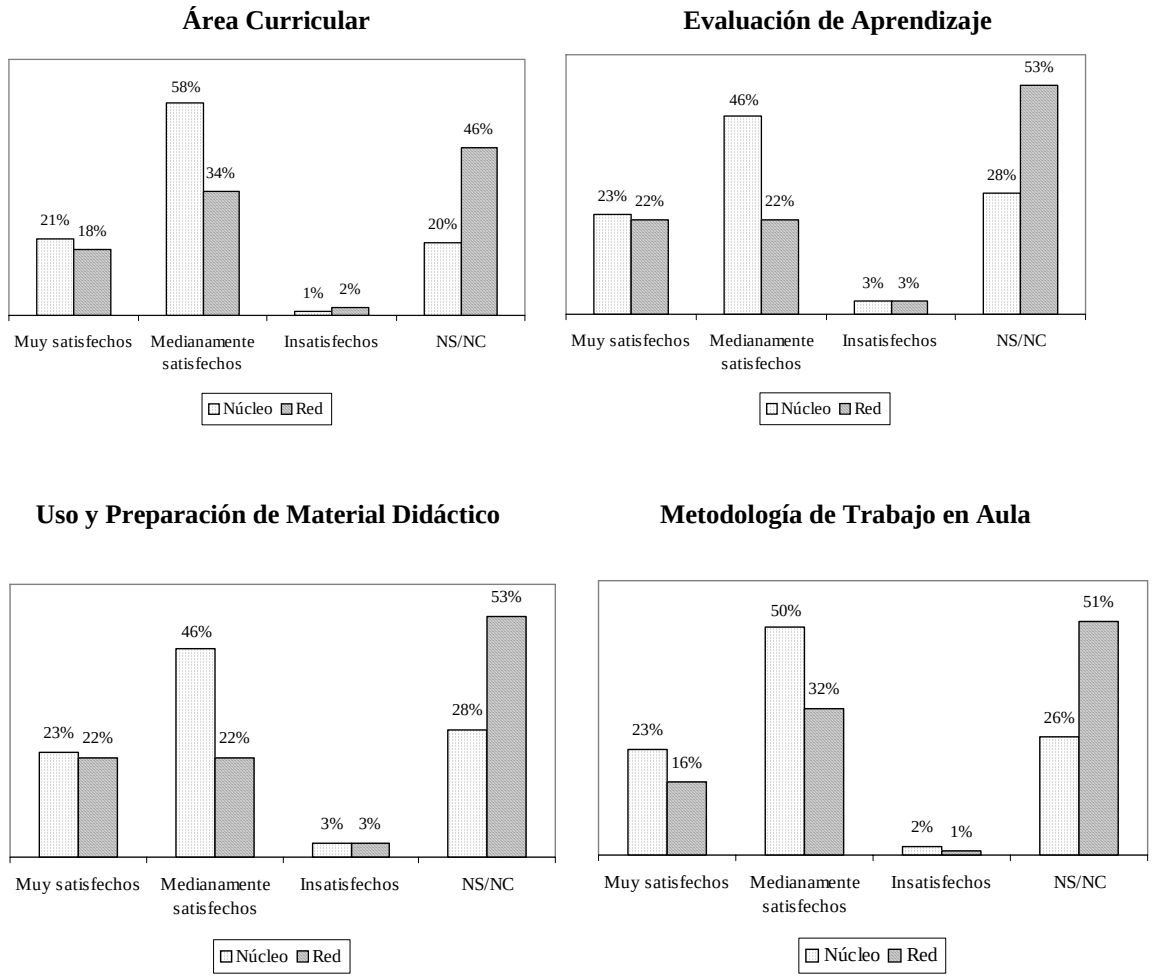
En relación a la valoración realizada respecto a género, en los núcleos y las redes educativas se afirmó que la gestión educativa contribuyó a reducir las diferencias de género en las aulas. Los núcleos escolares dieron mayor ponderación a este aspecto, reconociendo de esta manera la importancia que tiene el lograr una mayor participación activa de la mujer en el ámbito educativo.

Las innovaciones introducidas por la reforma educativa requieren un cambio en el proceso de enseñanza, que en muchos casos no fueron asimilados en su integridad por los maestros y directores por la falta de capacitación en temas como: áreas curriculares, temas transversales, uso y elaboración de material didáctico, metodología de trabajo en aula, evaluación de aprendizajes, entre otros. Tomando en cuando la información sistematizada de los resultados del PFCEE, la capacitación en áreas curriculares y transversales fue valorada de manera positiva por los núcleos y las redes. Similarmente, existe una valoración positiva en la capacitación en evaluación de aprendizaje, pero bastante menor en las redes educativas.

En cuanto a la capacitación en uso y elaboración de material didáctico y metodología de trabajo en aula, los núcleos evaluados consideraron en aproximadamente 70% las mismas como medianamente satisfactoria y muy satisfactoria (Véase Gráfica 19). En el caso de las redes, la proporción fue inferior al 50%.

Las valoraciones en las distintas capacitaciones muestran que los núcleos son aquellos que valoran más estas iniciativas y, probablemente, fueron los más beneficiados con estos cursos. No obstante, la presencia de un porcentaje elevado de la opción NS/NC, especialmente en el caso de las redes, señala la presencia de problemas de cobertura. En el caso uso y elaboración de material didáctico, estaría mostrando que existe deficiencias en el proceso de distribución o que las unidades educativas cuentan con el material didáctico pero no están siendo utilizadas por la ausencia de capacitación.

Gráfica 19. **Valoración de la Capacitación[1]**
(En porcentajes)



Fuente: Dirección de Desarrollo Institucional
[1] En función a 92 Redes y 737 Núcleos escolares.

-

5.2.6 Conclusiones

A nivel agregado de la gestión educativa, considerando que la administración de los recursos humanos del sector educación continúa bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, las prefecturas y los municipios continúan desarticulados para la provisión del servicio de educación, por consiguiente, existe problemas en el acceso de la educación, especialmente en la región rural. Las conclusiones a este nivel son:

- La gestión educativa se caracterizó por la reorientación de las funciones técnicas y administrativas, que fueron lentos debido a falta de un marco legal para reorganizar el marco institucional.

- Proceso de descentralización educativa fue lento por la falta de experiencia y capacidad técnica y organizativa de las unidades y direcciones del Ministerio de Educación, Prefecturas y Municipios.

- La falta de coordinación entre los distintos gobierno se debe a la imprecisión de las competencias y la falta de capacidad de gestión para la provisión del servicio de educación.

A nivel microeconómico, de acuerdo al análisis al diagnóstico, las conclusiones son las siguientes:

- El Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y la Equidad de la Educación prueba que los beneficios de la descentralización educativa son positivos siempre y cuando existan equipos de gestión que promueven la articulación de los actores involucrados, junta escolares, escuela, distrito escolar y municipio.

- El proceso de descentralización ha conseguido que los municipios no únicamente están preocupados por la infraestructura educativa, sino también mejorar la calidad de la educación y la permanencia de los alumnos. Asimismo, los objetivos de los planes educativos señalan que están buscando responder a las necesidades locales en educación de cada región.

- La ausencia de una claridad en las competencias está ocasionando la postergación y eliminación de proyectos educativos debido al retraso en la adquisición y entrega de materiales y equipos, y falta de desembolso de recursos por parte de los gobiernos municipales. En el caso uso y elaboración de material didáctico, existe deficiencias en el proceso de distribución y aunque las unidades educativas cuentan con el material didáctico, no están siendo utilizadas por la ausencia de capacitación.

- La capacitación proporcionada continúa siendo insuficiente, lo que ocasiona incapacidad de los distintos actores para cumplir todas las responsabilidades otorgadas para la provisión del servicio de educación y, además, demuestra el inadecuado apoyo institucional del gobierno central, prefectural y municipal a las unidades educativas.

- La elevada rotación incide en la gestión educativa, lo que esta señalando la necesidad de contar con mecanismos legales o incentivos monetarios /no monetarios para evitar o disminuir la rotación. Además, con la mayor profundización de la descentralización se debe buscar el fortalecimiento de la institucionalidad.

6. Financiamiento de la Educación

Las bases para las transferencias intergubernamentales dependen de una variedad de factores; sin embargo, entre los principales argumentos están los denominados desequilibrios verticales y horizontales. En esta sección, se analizará el gasto educativo por alumno a nivel municipal con el propósito de evaluar la equidad en su distribución y, por tanto, determinar el grado de desequilibrio vertical y horizontal.

El Cuadro 12 detalla la distribución del gasto educativo por región y por gobiernos que fue utilizado para el análisis de equidad. La muestra es el promedio para el periodo 2001-2003 del gasto a nivel municipal y central y en dólares constantes del año 2004. El gasto central comprende únicamente los salarios de los profesores; en cambio, el gasto municipal la totalidad de los gastos ejecutados en educación escolar. Cabe mencionar que la cobertura de la información a nivel municipal no fue total, implicando que promedio sea calculado en función a los años disponibles.

Cuadro 12. Gasto en Educación por Departamento: Gobierno Central y Municipios (En US$ constantes de 2004)

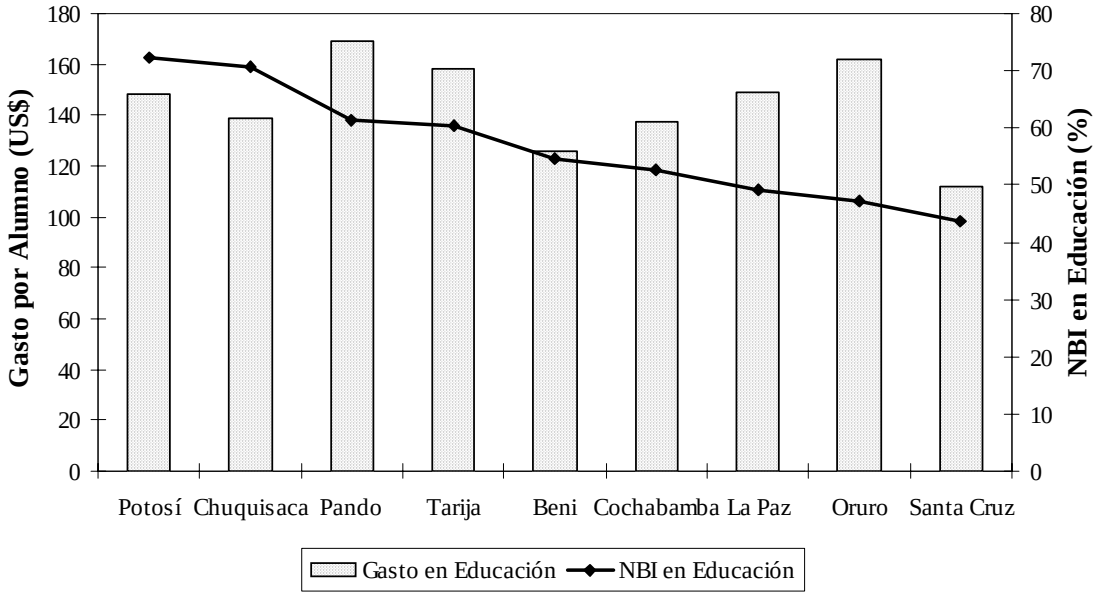
Departamento	Gasto Educativo (En millones de US$)						Gasto por Alumno (US$)		
	Central		Municipios		Total		Central	Municipios	Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%			
La Paz	97	32	19	34	116	32	122	30	149
Santa Cruz	56	18	11	18	67	18	96	20	112
Cochabamba	53	17	11	20	64	18	112	27	137
Potosí	31	10	4	8	35	10	130	22	148
Oruro	19	6	3	5	22	6	144	21	162
Chuquisaca	18	6	3	6	22	6	119	23	139
Tarija	16	5	3	5	19	5	137	22	158
Beni	13	4	2	4	15	4	113	16	126
Pando	3	1	1	1	3	1	141	41	169
Total	307	100	56	100	363	100	116	24	138

Fuente: Contaduría Pública – Ministerio de Hacienda y Sistema de Información Educativa – Ministerio de Educación.

Como se puede observar en el Cuadro 12, el gasto del gobierno central comprende alrededor del 85% del gasto total. Por otro lado, se puede observar que existe más del 30% de los gastos analizados están concentrados en el departamento de La Paz, seguido por Santa Cruz y Cochabamba, ambos con una participación de 18%. Por otro lado, el gasto por alumno está mostrando que existe dispersión a nivel municipal en relación al central.

Al comparar el gasto por alumno y las necesidades básicas insatisfechas en educación, la Gráfica 20 muestra que aparentemente aquellos departamentos con mayores necesidades en educación estarían realizando mayores gastos; sin embargo, existe algunos casos donde las necesidad insatisfechas son similares, los niveles de gastos por alumno son diferentes. En ese sentido, un análisis a nivel municipal podría proporcionar resultados definitivos en cuanto a la asignación del gasto en educación.

Gráfica 20. Gasto y Necesidades Básicas Insatisfechas en Educación por Departamentos



Fuente: Ministerio de Educación – Instituto Nacional de Estadística.

6.1. Criterios de Equidad

Los principios de equidad son medios por los cuales la sociedad resuelve problemas distributivos de recursos cuando la eficiencia lleva a resultados indeterminados. Asimismo, estos principios definen las reglas de asignación que generalmente exteriorizan uno de los siguientes conceptos de equidad: 1) Paridad, que significa que los individuos son tratados igualmente debido a que son iguales o porque no hay forma de diferenciarlos; 2) Proporcionalidad, que reconoce las diferencias entre los individuos y divide los recursos proporcionalmente a esas diferencias; y 3) Prioridad, que afirma que las personas que tienen mayores necesidades deberían obtener mayor cantidad de recursos.

La equidad de una distribución, en general, depende de la naturaleza de los bienes a ser divididos, las características de los interesados, de sus creencias, valores, costumbres y las

situaciones esperadas. En cuanto a la asignación del gasto educativo, la estructura para analizar la equidad está determinada por las siguientes tres preguntas (Berne y Stiefel, 1984):

- ¿Quién? ¿Qué grupo debe ser tratado con equidad?
- ¿Qué? ¿Qué objeto o recurso debería ser distribuido justamente entre los miembros?
- ¿Cómo? ¿Qué principios deberían ser usados para determinar si una distribución es equitativa?

Las respuestas a las dos primeras preguntas se ilustran en el Cuadro 13, donde se evalúa quiénes deberían ser tratados con equidad respecto a qué objeto. Los sujetos que generalmente son considerados para la evaluación son aquéllos que participan directamente en el proceso educativo, como alumnos y profesores; y los que participan indirectamente, como los contribuyentes. Por otro lado, el objeto a ser distribuido varía de acuerdo a las distintas etapas del proceso educativo: insumos, procesos, productos o resultados.

Cuadro 13. Qué y Quiénes en el Análisis de la Equidad en Educación

¿Qué? / ¿Quién?	Estudiante	Contribuyente	Profesor
Insumos	Gasto Recursos físicos Profesores	Alícuotas impositivas Carga tributaria	Salario
Procesos	Oportunidades curriculares	Procesos de Evaluación	Condiciones de trabajo
Productos	Logro	Beneficios directos del bien público	
Resultados	Ganancias/Ingresos Satisfacción	Cambios en el bienestar	

Fuente: Richards, Baker y Green (2004)

El Cuadro 14 presenta los conceptos que serán utilizados para el análisis de equidad en la asignación de recursos educativos[5]; es decir, la respuesta a la tercera pregunta. Dichos conceptos varían al ser tratados ex ante o ex post. Los conceptos ex ante analizan la equidad en los elementos del diseño y fórmulas de asignación; en cambio, los ex post analizan los resultados que provienen de cambios en el comportamiento de las regiones o agentes mientras responden a los mecanismos de la asignación.

[5] Véase Richards, Baker y Green (2004) para otros conceptos de equidad.

Cuadro 14. Conceptos de Equidad en Educación

Concepto	Definido como
Equidad Horizontal	Igual tratamiento para iguales
Equidad Vertical	Desigual tratamiento para desiguales

Fuente: Nina et al (2004).

La equidad horizontal especifica que alumnos igualmente situados deberían ser tratados por igual, se basa en el principio de imparcialidad de una distribución justa de recursos. El concepto de equidad horizontal es más útil para el análisis a nivel de insumos que para el de resultados. En ese sentido, la equidad horizontal es considerada como igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

Para el logro de la equidad horizontal es necesario tener criterios comunes para implementar masivamente las acciones. Puesto que es complicado identificar a alumnos con iguales características, se ha visto la necesidad de diferenciar la asignación por distintos grupos. La igualdad intra-grupos en los insumos es un criterio razonable para la medición de equidad horizontal (Berne y Stiefel, 1999). Por otro lado, si no hay un patrón común sobre el que se pueda diferenciar y a su vez se desconozca cada una de las particularidades que deben atenderse, el papel de las instituciones educacionales centrales será muy limitado y dará lugar a un tipo particular de autonomía escolar donde cada escuela debe encontrar su propio método para producir educación (Morduchowicz, 2000).

La equidad vertical especifica que alumnos con diferentes características deben ser tratados de manera diferente. Este concepto se basa en los principios de proporcionalidad y prioridad. De igual manera al concepto de equidad horizontal intra-grupos, el uso de equidad vertical debe identificar estudiantes con distintas características. La clasificación se la hace implícita o explícitamente y consiste en identificar grupos de estudiantes que difieren en su necesidad de calidad o uso de insumos.

La equidad vertical puede vincular la equidad de insumos y la equidad de resultados; es decir, cuando los insumos son ajustados por costos educativos a varios grupos diferenciados de alumnos, el monto adicional de recursos debería lograr los mismos niveles de resultados. En este nuevo contexto se busca una igualdad de oportunidades en educación, no únicamente en el acceso. Dentro de este concepto se debería promover y favorecer el tratamiento y ofertas diferentes, dado que procesos homogéneos pueden derivar en resultados heterogéneos; por tanto, para alcanzar resultados homogéneos, a veces es necesario actuar heterogéneamente (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

Una manera de analizar la existencia de equidad vertical es verificar si el gasto educativo por alumno está asignado considerando las características geográficas y socioeconómicas de las regiones en las que los alumnos viven. Según Morduchowicz (2000) una medida de inequidad es la disparidad regional del gasto por alumno, esto se da sobre todo en países con estructuras descentralizadas en la provisión del servicio. En estos casos, el nivel del gasto educativo y su importancia puede reflejar el esfuerzo financiero que hace un país, región o gobierno local.

Los conceptos descritos tienen la característica principal de que la igualdad de oportunidades se identifica como la igualdad de recursos; sin embargo, existe otras nociones que se asocia al proceso y resultado educativo, conceptos que están por encima del alcance del presente estudio.

6.2. Equidad Horizontal

Considerando que la equidad horizontal especifica que alumnos igualmente situados deberían ser tratados por igual, una primera aproximación para evaluar este concepto fue la totalidad de los municipios sin distinción alguna. La segunda opción fue examinar la equidad horizontal a través de una característica común: localización geográfica. La medida utilizada para evaluar el grado de equidad fue el índice de Gini, que mide el grado de equidad entre todos los municipios ponderados por sus poblaciones escolares[6]. Este índice está asociado a la curva de Lorenz, que muestra la función de distribución acumulada del gasto educativo con los municipios ordenados de manera ascendente por su gasto educativo por alumno, y toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la situación de equidad horizontal perfecta.

De acuerdo al Cuadro 15, los indicadores de dispersión señalan: 1) el 50% de los municipios tiene un gasto por alumno anual menor al promedio nacional; 2) la elevada dispersión en los diferentes gastos es reflejo de sólo el 10% de los municipios que poseen gastos por alumno excesivos; 2) la diferencia entre el máximo y el mínimo representa 6 veces el mínimo en el caso del gasto centralizado y 122 veces para el caso del gasto descentralizado; 4) la dispersión de la distribución del gasto descentralizado es mayor con relación a la del gasto centralizado. Estos hallazgos señalan la presencia de una descomunal diferencia en el gasto por alumno entre municipios y es producto no sólo del gasto descentralizado sino también del gasto centralizado.

[6] El Anexo describe las fórmulas de las distintas medidas señaladas.

Cuadro 15. **Equidad Horizontal: Gasto por Alumno Anual (Promedio 2001-2003: US$ de 2004)**

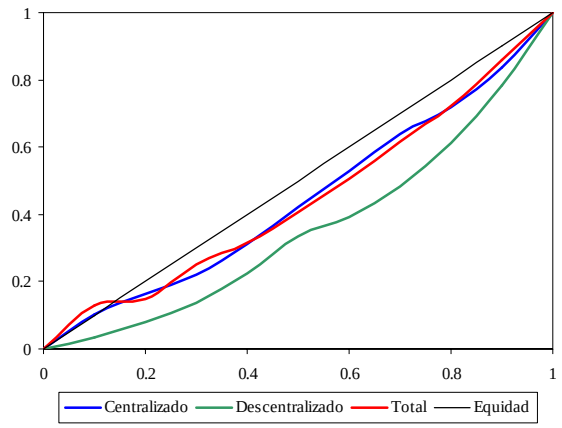
Indicador	Centralizado				Descentralizado	Total
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total		
Media	62.94	121.85	111.97	115.81	24.43	137.52
Mediana	56.27	118.02	116.45	112.53	20.01	130.03
Mínimo	4.53	70.88	17.36	69.74	1.56	69.74
Máximo	284.89	514.66	702.85	519.99	177.73	541.32
10 Percentil	28.53	87.20	72.25	81.88	10.16	101.89
90 Percentil	93.29	164.81	145.17	153.78	44.29	175.90
Razón P90/P10	3.27	1.89	2.01	1.88	4.36	1.73
CV	0.41	0.31	0.33	0.30	0.57	0.26
Índice de Gini	0.23	0.14	0.16	0.14	0.31	0.13
Municipios						

Fuente: Estimaciones del autor.

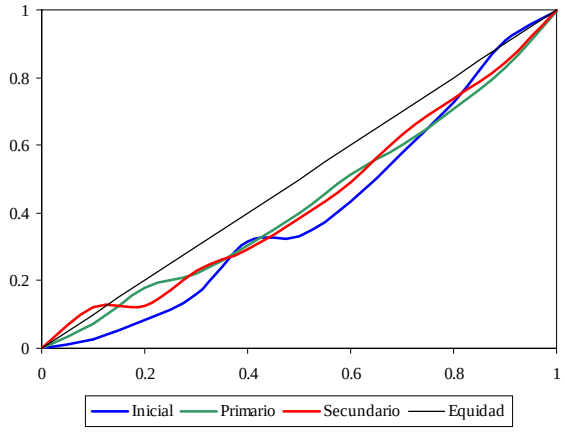
En relación a la equidad horizontal, las estimaciones del índice de Gini señalan que la distribución del gasto descentralizado tiene mayor inequidad comparada al gasto centralizado, siendo el grado de desigual del gasto descentralizado dos veces mayor que el centralizado. Este resultado se puede constatar en la Gráfica 21, la curva de Lorenz del gasto descentralizado es más regresiva que las otras. Otro resultado interesante es el grado de inequidad del gasto total, se verifica que depende en gran medida por el del gasto centralizado, como se puede apreciar gráficamente. La explicación a esta correspondencia se debe a la elevada participación del gasto centralizado en el gasto total, aproximadamente un 70%.

Gráfica 21. **Curvas de Lorenz: Gasto por Alumno**

Total, Centralizado y Descentralizado



Inicial, Primario y Secundario



Fuente: Estimaciones del autor.

Los resultados presentados, en general, muestran que el gasto educativo que controla el gobierno central está promoviendo levemente la equidad horizontal distributiva; en cambio, aquellos gastos que controlan los gobiernos municipales están frenando el logro de la equidad horizontal. Sin embargo, cabe señalar que la equidad horizontal especifica que alumnos igualmente situados deberían ser tratados por igual; por lo tanto, examinar la equidad horizontal a través de la localización geográfica, como una característica común, proporcionará conclusiones definitivas.

Localización Geográfica

El Cuadro 16 describe los resultados cuando los municipios se agrupan por departamento con el propósito de evaluar la equidad horizontal bajo un patrón común, que en este caso sería la jurisdicción departamental. Las estimaciones de los indicadores, en promedio, indican que el departamento de Santa Cruz tiene el menor gasto por alumno; en cambio, Pando tiene el mayor gasto. La diferencia entre ambos representa aproximadamente el 50% del gasto por alumno menor. Asimismo, se puede constatar que dentro de cada departamento, más del 50% de los municipios tiene un gasto menor al promedio departamental, como son los casos de: Santa Cruz, Beni, Cochabamba, Potosí, Tarija y Oruro. En los restantes departamentos ocurre lo contrario.

Al observar el índice de Gini, se puede notar que no existe diferencia significativa entre departamentos. Por ejemplo, en el caso del gasto por alumno total, las estimaciones señalan que sus distribuciones tienen una distribución regresiva. Los departamentos que tienen una distribución relativamente más equitativa son: Beni, Santa Cruz, Tarija, y Chuquisaca. En cambio, Potosí tiene la peor distribución.

En relación a los componentes del gasto educativo centralizado, se puede observar que existen diferencias marcadas en cuanto al nivel del gasto por alumno entre departamentos. Asimismo de puede observar que el gasto primario levemente mayor al gasto secundario en casi todos los departamentos. En términos de regresividad de la distribución, estos varían entre departamentos, pero existe una persistencia notoria: el gasto inicial y, levemente, el secundario son regresivos.

Cuadro 16. **Equidad Horizontal por Departamentos (Promedio 2001-2003: US$ de 2004)**

Departamento	Centralizado				Descentralizado	Total
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total		
Santa Cruz						
Media	54.70	102.07	84.01	95.77	20.42	112.20
Mediana	54.14	88.76	72.25	81.88	20.01	101.89
Índice de Gini	0.12	0.08	0.08	0.08	0.17	0.07
Beni						
Media	71.26	118.90	107.37	112.69	16.24	126.06
Mediana	69.87	118.02	111.92	110.73	13.80	127.00
Índice de Gini	0.10	0.06	0.12	0.05	0.26	0.07
Cochabamba						
Media	68.69	117.07	110.81	111.83	26.95	137.43
Mediana	83.77	113.69	118.58	112.53	20.92	128.40
Índice de Gini	0.22	0.07	0.10	0.07	0.38	0.11
Chuquisaca						
Media	85.13	120.76	135.68	119.41	23.08	138.71
Mediana	89.18	123.40	139.38	122.12	14.39	136.40
Índice de Gini	0.09	0.08	0.08	0.07	0.21	0.07
Potosí						
Media	49.82	141.72	148.96	129.73	22.06	148.23
Mediana	41.95	123.44	145.17	125.98	22.20	143.61
Índice de Gini	0.40	0.13	0.13	0.14	0.25	0.12
La Paz						
Media	61.47	129.60	113.35	121.68	29.97	149.35
Mediana	48.61	127.22	124.85	123.45	32.21	146.88
Índice de Gini	0.29	0.13	0.12	0.13	0.37	0.11
Tarija						
Media	79.53	142.66	143.43	136.83	21.57	157.99
Mediana	92.02	126.78	128.24	123.08	13.23	136.26
Índice de Gini	0.16	0.07	0.05	0.06	0.22	0.07
Oruro						
Media	87.61	146.65	148.30	143.65	20.54	162.13
Mediana	86.00	126.65	133.45	125.12	19.77	144.90
Índice de Gini	0.05	0.09	0.07	0.08	0.10	0.09
Pando						
Media	58.60	150.09	136.48	140.53	40.52	169.08
Mediana	59.09	156.97	113.16	142.78	33.84	152.75
Índice de Gini	0.07	0.11	0.06	0.11	0.17	0.09

Fuente: Estimaciones del autor.

Siguiendo dentro la dimensión geográfica, otro patrón común que se analiza es por áreas o regiones: rural versus urbana. El Cuadro 17 muestra que los municipios rurales tienen mayores gastos educativos en promedio con relación a los municipios urbanos. La diferencia representa el 16% del gasto por alumno en la región urbana. Esta diferencia se reduce cuando se compara los valores mínimos (13%) pero aumenta seis veces más cuando se compara los valores máximos (96%).

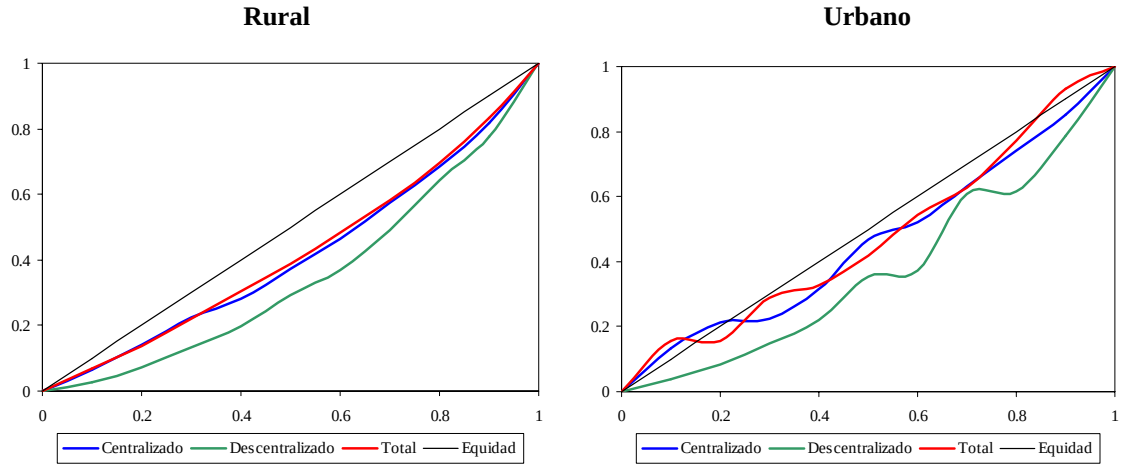
Cuadro 17. **Equidad Horizontal por Regiones (Promedio 2001-2003: US$ de 2004)**

Indicador	Rural			Urbano		
	Centralizado	Descentralizado	Total	Centralizado	Descentralizado	Total
Media	135.65	24.44	154.67	110.41	24.43	132.85
Mediana	123.70	20.92	140.02	112.53	20.01	127.00
Mínimo	73.44	1.56	78.97	69.74	1.69	69.74
Máximo	519.99	177.73	541.32	270.84	56.92	278.75
10 Percentil	89.25	9.53	106.85	81.88	10.65	101.89
90 Percentil	192.89	43.25	219.50	130.34	48.19	175.90
Razón P90/P10	2.16	4.54	2.05	1.59	4.52	1.73
CV	0.38	0.61	0.34	0.23	0.56	0.21
Índice de Gini	0.19	0.32	0.17	0.11	0.31	0.11

Fuente: Estimaciones del autor.

En relación a la equidad intra-región, la región rural tiene la peor distribución del gasto educativo en términos de equidad horizontal, como se puede apreciar con el índice de razón, el coeficiente de variación y el índice de Gini. En particular, esta diferencia en equidad es producto de la asignación del gasto centralizado, considerando que la diferencia en el gasto descentralizado es mínima. Como se puede apreciar en la Gráfica 22, el gasto descentralizado en ambas regiones tiene una distribución regresiva; en cambio, la regresividad del gasto total y centralizado son similares.

Gráfica 22. **Curvas de Lorenz: Gasto por Alumno por región (En porcentajes)**



Fuente: Estimaciones del autor.

Por otro lado, otra dimensión relacionada con el ámbito geográfico es la fragmentación. De acuerdo a Lora (2000), Bolivia es el segundo país con mayor fragmentación geográfico en América del Sur y, por ende, la provisión de servicios públicos está afectada por estas características. Similar al cuadro anterior, los resultados señalan que el gasto centralizado en la región rural es mayor a la urbana en todos los pisos ecológico, con excepción del gasto inicial. Como se puede apreciar en el Cuadro 18, la diferencia promedio representa el 13% respecto a la región urbana. La mayor diferencia se presenta en el Llano; en cambio, no existe una diferencia significativa en los Valles.

En cuanto a la distribución del gasto por alumno dentro los pisos ecológicos, las estimaciones del índice de Gini señalan que las regiones rurales tienen peores distribuciones en términos de equidad horizontal, especial cuando se trata del gasto centralizado. En relación al gasto descentralizado, que existen diferencias, pero, no son tan elevadas y algunos casos son similares. En general, la evaluación de la equidad horizontal señala que el gasto por alumno no tiene una distribución con equidad horizontal en una variedad de patrones comunes geográficos.

Cuadro 18. **Equidad Horizontal por Municipios: (Promedio 2001-2003: US$ de 2004)**

Regiones	Centralizado				Descentralizado	Total
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total		
RURAL						
Altiplano						
Media	29.26	172.04	159.39	155.30	23.02	173.16
Mediana	20.09	164.10	129.83	154.90	20.20	165.80
Índice de Gini	0.37	0.19	0.20	0.20	0.31	0.17
Valles						
Media	41.81	133.66	132.39	125.27	26.23	146.71
Mediana	34.93	121.82	129.19	114.82	20.92	135.22
Índice de Gini	0.32	0.16	0.26	0.15	0.28	0.14
Llanos						
Media	49.12	136.90	101.35	126.37	22.90	142.05
Mediana	44.31	125.24	91.46	112.06	21.44	123.76
Índice de Gini	0.44	0.18	0.25	0.18	0.40	0.16
Total						
Media	38.14	146.45	137.44	135.65	24.44	154.67
Mediana	30.40	132.34	125.66	123.70	20.92	140.02
Índice de Gini	0.39	0.19	0.26	0.19	0.32	0.17
URBANO						
Altiplano						
Media	72.38	143.40	138.53	136.10	17.92	152.49
Mediana	86.00	126.65	133.45	125.98	19.77	144.90
Índice de Gini	0.23	0.12	0.08	0.10	0.22	0.09
Valles						
Media	76.32	116.78	114.38	112.70	31.73	143.24
Mediana	87.03	119.74	118.58	112.53	32.21	136.40
Índice de Gini	0.14	0.09	0.09	0.09	0.31	0.10
Llanos						
Media	57.00	103.18	88.23	97.32	18.53	112.93
Mediana	54.14	91.20	72.25	87.93	20.01	101.89
Índice de Gini	0.11	0.07	0.10	0.08	0.21	0.07
Total						
Media	68.39	115.04	108.76	110.41	24.43	132.85
Mediana	66.52	113.69	114.24	112.53	20.01	127.00
Índice de Gini	0.17	0.11	0.14	0.11	0.31	0.11

Fuente: Estimaciones del autor.

6.3. Equidad Vertical

La equidad vertical, para este estudio, a diferencia de la equidad horizontal, enfatiza que el gasto educativo por alumno debería ser asignado considerando las necesidades educativas y la pobreza de los municipios en las que los alumnos viven. De acuerdo a la literatura, el mejor indicador para la evaluación de la equidad vertical es el denominado índice de concentración.

El índice de concentración (IC) es muy similar al índice de Gini y está asociado a la curva de concentración. Una vez ordenados los municipios de acuerdo a una variable de ordenación (como, la pobreza), el indicador muestra el porcentaje de la variable de interés (como, el gasto en educación) que le corresponde a cada proporción de municipios. Este coeficiente fluctúa entre -1 y 1, donde los valores negativos significan una concentración progresiva de la variable de interés con relación a la variable de ordenación; y por tanto, la existencia de equidad vertical; en cambio, con los valores positivos ocurre todo lo contrario. Cabe mencionar que el valor cero mantiene siempre la condición de igualdad.

Las variables para evaluar la equidad vertical son: pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en educación. La pobreza está definida en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) con relación a: salud, vivienda, servicios e insumos básicos y educación. En general, el NBI es un método de medición directo, puesto que observa y evalúa si un hogar cuenta o no con los bienes y servicios que le permitirán satisfacer efectivamente sus necesidades, y se caracteriza, por identificar la pobreza de tipo estructural, debido a que las variables que lo conforman varían lentamente a lo largo del tiempo; no captura situaciones de pobreza reciente o coyuntural puesto que no incorpora variables como el ingreso o el empleo que pueden ser muy volátiles.

En relación a educación, las necesidades insatisfechas se calculan mediante el índice de rezago educativo o carencia de educación ($NBI(Ed)$) de cada individuo y está definido como:

$$NBI(Ed)_i = 1 - LE_i \tag{1}$$

donde LE_i es la adecuación del nivel educativo individual, que se calcula de la siguiente manera:

$$LE_i = \frac{(ap_i + as_i)}{(ap^* + as^*)} \times al_i \tag{2}$$

donde: ap_i representa los años de escolaridad del individuo i; as_i es la condición de asistencia del individuo i; al_i es la condición de alfabetización del individuo i; $ap*$ es la norma de años de escolaridad; y $as*$ es la norma de asistencia. Una vez calculado el índice de rezago individual, el NBI en Educación para cada municipio o nivel escolar es el promedio de la población analizada. Para fines del presente estudio, se estimaron la pobreza y el NBI en Educación, el NBI Escolar que comprende la población entre 6 a 19 años de edad y el NBI Primario que comprende la población entre lo 7 a 13 años de edad. Todos fueron estimados a nivel municipal.

Las estimaciones del índice de concentración prueban fehacientemente que el gasto descentralizado está promoviendo la equidad vertical considerando todos los criterios evaluados, véase Cuadro 19. Por otro lado, los resultados señalan el gasto centralizado no está promoviendo la equidad vertical, pero esta regresividad disminuye a medida que las necesidades insatisfechas se relacionan más con la provisión de servicios educativos. En el agregado, se puede observar que la distribución del gasto por alumno total no está distribuida con equidad vertical, aunque a nivel escolar y primario, los resultados son favorables.

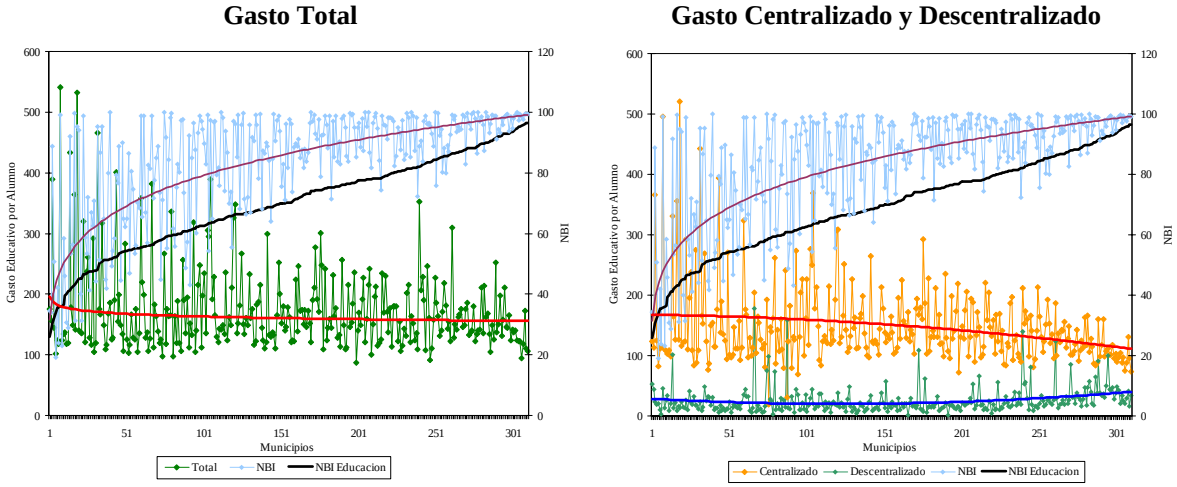
Cuadro 19. Equidad Vertical por Municipios: Índice de Concentración (Promedio 2001-2003: US$ de 2004)

Indicador	Centralizado				Descentralizado	Total
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total		
Pobreza	-0.10	0.06	0.05	0.05	-0.03	0.03
NBI Educación	-0.14	0.04	0.01	0.03	-0.10	0.00
NBI Escolar [1]	-0.13	0.01	0.00	0.02	-0.12	-0.02
NBI Primaria[2]		0.01				

Fuente: Estimaciones del autor.
Nota: [1] Medido para la población entre 6 - 19 años.
[2] Medido para la población entre 7 – 13 años.

La Gráfica 23 muestra claramente que a medida que las necesidades aumentan, el gasto por alumno total tiene una tendencia levemente decreciente. Por otro lado, cuando se realiza la descomposición de dicho gasto, se puede observar que el gasto descentralizado levemente es creciente, lo que estaría significando que municipios con mayores necesidades en educación están destinando mayores recursos a este sector; contrariamente, el gasto centralizado tiene una tendencia negativa.

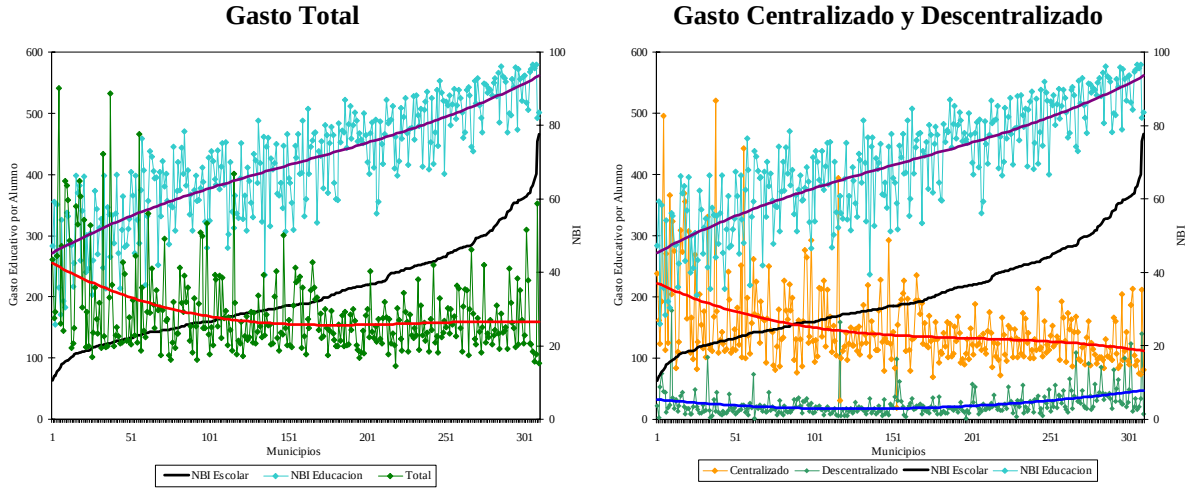
Gráfica 23. Distribución del Gasto Educativo por NBI Educación (En porcentajes)



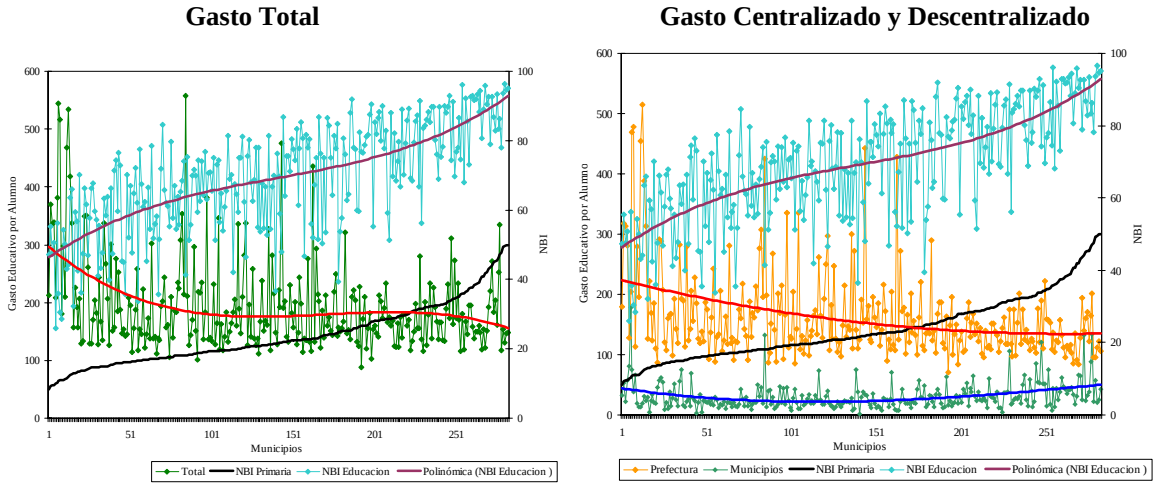
Fuente: Estimaciones del autor.

Otro factor importante considerado en la estimación de las necesidades insatisfechas en educación es la consideración de la población objetivo: los alumnos. Como se observar, Gráfica 24, cuando comparada la distribución del gasto por alumno respecto a las necesidades a nivel escolar y primario, se puede observar que tienen los mismos patrones de distribución, el gasto centralizado tiene una tendencia negativa y el descentralizado tiene una forma de U. Sin embargo, se puede observar que estas formas son suavizadas cuando se considera las necesidades básicas insatisfechas en primario, este resultado se debe que reforma educativa a destinado recurso tanto a nivel central y municipal para mejorar el acceso y la cobertura de la educación primaria.

Gráfica 24. Distribución del Gasto Educativo por NBI Escolar



Distribución del Gasto Educativo por NBI Primario



Fuente: Estimaciones del autor.

6.4. Conclusiones

La distribución del gasto educativo no está en función a las necesidades básicas insatisfechas en educación, significando que el actual mecanismo de asignación del gasto no estaría buscando el logro de la equidad vertical: el derecho de los individuos de acceder a la educación con independencia de su origen socioeconómico, raza, sexo o jugar de residencia. Además, la dispersión del gasto por alumno a nivel municipal es elevada: más del 50% de los municipios tienen un nivel de gasto por alumno menor al promedio.

En relación a los criterios de asignación, las conclusiones son las siguientes:

- El gasto del gobierno central está promoviendo levemente la equidad horizontal distributiva; en cambio, el gasto de los municipios están limitando el logro de dicha equidad.

- Existe diferencias en el gasto por alumno entre departamentos; en cambio, no existe diferencias cuando se compara el grado de equidad horizontal de las distribuciones del gasto educativo por departamento. Esto significa que la profundización de la descentralización educativa deberá lograr o promover la equidad horizontal a nivel departamental.

- La asignación del gasto centralizado, que comprende los salarios a los maestros, está incentivando las diferencias entre la región rural y la urbana. Por consiguiente, una manera de atenuar estas diferencias podría ser la incorporación de otros criterios en la remuneración de los maestros: como por ejemplo, el desempeño académico de los alumnos o los logros educativos de la unidad escolar.

- En cuanto a los pisos ecológicos, el gasto por alumno no tiene una distribución con equidad horizontal en una variedad de patrones comunes geográficos. La falta de indicadores de necesidades de gasto por diferencias geográficas imposibilitan realizar un análisis profundo sobre equidad en la asignación del gasto educativo.

- El gasto descentralizado está promoviendo la equidad vertical considerando el criterio de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en educación. En cambio, el gasto descentralizado no está promoviendo la equidad vertical, dado que el criterio de asignación en la ubicación geográfica de la unidad educativa.

- La distribución del gasto centralizado a nivel inicial es progresivo; en cambio, las distribuciones del nivel primario y secundario son regresivas. Por consiguiente, la profundización de la descentralización deberá considerar que la asignación del gasto de manera integral, es decir, contemplando todos los niveles educativos: inicial, primario y secundario. Esto significará la búsqueda de la igualdad de oportunidades que significa que cualquier individuo pueda recibir tanta educación como cualquier otro, es decir, que la posibilidad de consumir educación no esté condicionada por el origen socioeconómico y el lugar de residencia del alumno.

- La distribución del gasto descentralizado está señalando que los municipios con mayores necesidades en educación están destinando mayores recursos a este sector, significando que la descentralización educativa ha logrado resultados positivos en la asignación del gasto, pero todavía requiere mayores esfuerzos para tener resultados más visibles.

III. PROPUESTA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

1. Lineamientos para la profundización de la descentralización educativa

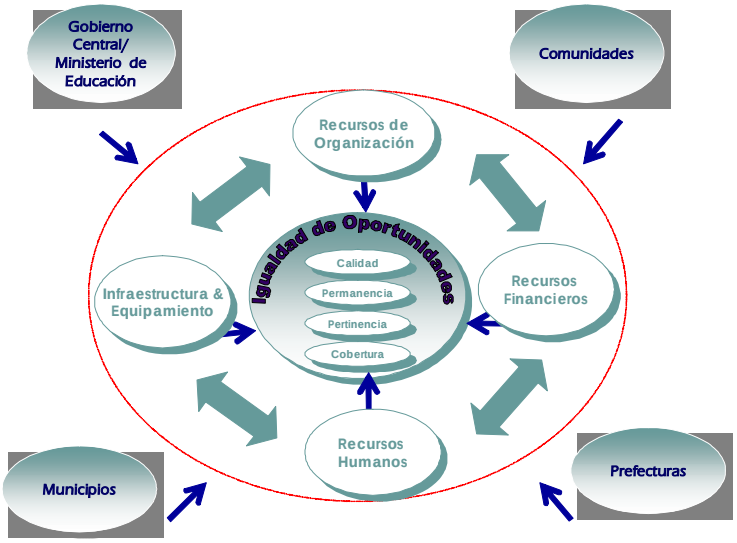
1.1. Objetivos

El proceso de profundización de la descentralización debe resaltar los objetivos nacionales en el ámbito subnacional (prefecturas y municipios), considerando primordialmente los objetivos de la Ley de Reforma Educativa, que son:

- Mejorar la calidad y la eficiencia de la Educación, haciéndola:
  - pertinente a las necesidades de la comunidad;
  - ampliándola en su cobertura y en la permanencia de los educandos en el sistema educativo; y
  - garantizando la igualdad de derechos de hombres y mujeres.
- Construir un sistema educativo intercultural y participativo que posibilite el acceso a todos los bolivianos a la educación, sin discriminación alguna.

Estas objetivos están mostrando la necesidad de los actores involucrados en el proceso productivo tengan responsabilidades en la gestión educativa si uno quiere lograr igualdad de oportunidades mediante el Sistema Educativo Nacional. La Gráfica 25 muestra que todos deberían tener el mismo grado de responsabilidad en cada uno de los componentes de la gestión educativa, sin embargo, la falta de claridad en las competencias y responsabilidades impedirá un trabajo coordinado entre todas instancias consideradas.

Gráfica 25. Gestión Educativa Participativa



1.2. Competencias y Monitoreo

De acuerdo al diagnóstico y con la finalidad de profundizar la descentralización, las prefecturas deberán ser las instancias de articulación principal de la gestión educativa, ya que podrán coordinar funcionalmente con el Ministerio de Educación en aspectos normativos y con los municipios en aspectos operativos. En particular, las prefecturas estarían encargadas de las acciones tácticas y operativas, significando que ellas estarían encargadas de todas las competencias funcionales que actualmente desempeña el Ministerio de Educación, en especial a lo referido a recursos humanos.

Las prefecturas a su vez deberán desconcentrar algunas competencias a nivel de municipio y unidad educativa. Esto con al finalidad de crear mecanismos de responsabilidad a través de la participación de las organizaciones de base de las comunidades, padres de familias y estudiantes. Actualmente, no están bien definidas las competencias de los gobiernos subnacionales, por consiguiente, un readecuación de las competencias son necesarias. Sin embargo, con al finalidad de aprovechar las capacidades instaladas por las prefecturas, municipios y unidades educativas se deberían mantener las competencias transferidas mediante la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa y Ley de Reforma Educativa.

En general, las competencias de los niveles subnacionales deberán ser asignadas de acuerdo al Cuadro 20. Como se puede observar, el Gobierno Central tendría la tarea de normar la provisión de servicio educativo. Las prefecturas estarían a cargo de administrar los recursos humanos en lo que refiere personal de los Servicios Departamentales de Educación, los profesores y personal administrativo. En cuanto al material educativo, con la finalidad de mejorar la calidad y profundizar la pertinencia, los responsables serían las prefecturas y los municipios. La prefectura estaría encargada de la provisión de los materiales educativos; en cambio, los municipios estarían encargados por el mantenimiento y la reposición.

Cuadro 20. Competencias: Gestión Educativa

Competencia / Dimensión	Administración		Infraestructura	Financiamiento	Conducción, Regulación y Supervisión
	Recursos Humanos	Material Educativo			
Gobierno Central					
Prefectura					
Municipio					
Unidad Educativa					
Comunidad					

En cuanto a infraestructura, los municipios deberían continuar con la construcción y el mantenimiento de los edificios escolares. Los resultados de los últimos años están mostrando que los municipios tienen capacidad de realizar estas tareas. En cuanto al financiamiento, el gobierno central, las prefecturas y los municipios estarían financiando la provisión del servicio de educación. El gobierno central realizaría transferencias sociales a las prefecturas para cubrir los gastos del servicio de educación, cuyo monto total estaría compensado por los recursos que proporcione las prefecturas. Como se puede observar en el Cuadro 21, estos recursos financiarían los gastos recurrentes en recursos humanos y materiales educativos. En cuanto a los municipios, ellos financiarían la infraestructura.

Finalmente, en cuanto a la conducción, regulación y supervisión, todos los actores involucrados están obligados a su participación. Las funciones serían similares a los señalados en la Ley de Reforma Educativa. En particular, el proceso de planificación debe ser producto de un proceso de retroalimentación, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, en consecuencia, todos los actores involucrados deberán participar.

1.3. Mecanismo de Transferencias Sociales: Educación

Por otro lado, la construcción de un mecanismo de transferencias sociales debe cumplir con ciertas características adecuadas y son:

- Determinar objetivo(s) exacto(s) de igualación: qué debiera ser igualado y por cuánto;
- Determinar monto del fondo de igualación: regla fija versus determinación ad hoc (según necesidades y cada caso);
- Ofrecer incentivos positivos que promueva la eficiencia del gasto;
- Simplicidad; y
- Monto de fondo de igualación: estabilidad y transparencia

La provisión de servicio educativo depende de tres niveles, como se puede observar en el Cuadro 21. El primer y segundo nivel consiste en la asignación de recursos de aseguren el acceso a la educación a los municipios con capacidad financiera; en cambio, el tercer nivel tiene la finalidad de asegurar el acceso a la educación aquellos municipios que no cuentan con recursos financieros para otorgar este servicio.

El primer nivel tiene como objeto de igualación del gasto por alumno y, de esta manera, lograr la equidad horizontal en el financiamiento de la educación. El monto de este gasto tiene la finalidad de proporcionar recursos financieros suficientes para llegar a estándares de resultado aceptables en educación. Este componente comprende los gastos en recursos humanos y material educativo.

La asignación por alumno tiene la finalidad de eliminar las externalidades interjurisdiccionales, es decir, los municipios que recibirán recursos serán aquellos donde los estudiantes están recibiendo los servicios educativos. Además, esta transferencia tiene los incentivos de lograr la permanencia del estudiante en el sistema educativo y el aumento de la cobertura neta y bruta, buscando la incorporación de aquellos que no asisten a la escuela.

La igualación del gasto por alumno deberá diferenciar por ubicación geográfica, significando introducir dos dimensiones:

- Piso ecológico: Altiplano, Valles y Llanos; y
- Área: Urbana y Rural

Por otro lado, considerando la importancia de este componente para la sostenibilidad de servicio de educación, que es un objetivo nacional, los responsables de este componente de gasto deberán ser el gobierno central, mediante las transferencias sociales, y las prefecturas, mediante sus ingresos propios. La fuente de financiamiento de gasto deberá provenir de fuentes estables, es decir, que no dependan de aspectos coyunturales. Por consiguiente, las fuentes de financiamiento deberán ser impuestos nacionales e departamentales, a cargo del gobierno central y las prefecturas, respectivamente.

Cuadro 21. Mecanismo de Transferencia: Educación

Nivel	Objeto de Igualación	Criterio	Objetivos	Fondo de Igualación	Fuente	Responsable
I	Gasto por Alumno	Necesidad de Gasto1	- Equidad Horizontal - Acceso - Abordar las externalidades interjurisdiccionales - Ubicación geográfica - Mecanismo simple y transparente	Transferencia Social: Regla	- Impuesto Departamental - Impuesto Nacional	- Gobierno Central - Prefecturas
II	Unidad Educativa	NBI en Educación	- Equidad vertical - Pertinencia - Permanencia - Cobertura	Fondo Educativo Condicionado con Contrapartida	- Coparticipación Tributaria - IDH	- Municipios
III	Gasto por Unidad Educativa	Pobreza	- Justicia - Igualdad de derechos - Igualdad de Oportunidades	Fondo Educativo Condicionado sin Contrapartida: determinación ad hoc (según necesidades y cada caso)	- Contribuciones Fraternales "Robin Hood" - Transferencias del Gobierno Central	- Gobierno Central - Prefecturas

Notas: [1] Nivel de recursos suficiente para llegar a estándares de resultado aceptables.

El segundo nivel tiene la finalidad de proporcionar recursos financieros suficientes para infraestructura y mecanismo de incentivos para promover la permanencia y la pertinencia. Además, este nivel también tiene como objeto de igualación del gasto por unidad educativa, lo que podría significar un mayor gasto por alumno en aquellos municipios con mayores necesidades en educación. Por consiguiente, este nivel busca el logro de la equidad vertical en el financiamiento educativo.

La asignación por unidad educativa tiene la finalidad de ofrecer todas las posibilidades de acceso a educación con calidad, es decir, los municipios que recibirán

recursos serán aquellos donde las necesidades en educación son altas. Además, esta transferencia tiene los incentivos de lograr mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, pero también la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

La igualación por unidad educativa deberá diferenciar por ubicación geográfica, significando introducir dos dimensiones:

- Piso ecológico: Altiplano, Valles y Llanos; y
- Área: Urbana y Rural

Considerando la importancia de este componente para el acceso y la permanencia a la educación, los responsables de este componente serán los municipios. La fuente de financiamiento de gasto deberá provenir de los propios recursos de los municipios y complementados con recursos proporcionados por el Fondo Educativo, que tendrá la finalidad de proporcionar recursos condicionados. Por consiguiente, las fuentes de financiamiento deberán ser transferencias sociales y territoriales de los municipios. En relación al Fondo, Educativo deberá ser como una canasta de fondos donde aglutine todos los recursos provenientes de la cooperación internacional que están interesados a realizar intervenciones para la mejora de la calidad de la educación, y que podrá ser complementado con recursos propios de las prefecturas y del gobierno central.

El tercer nivel tiene la finalidad de proporcionar igualdad de oportunidad a la educación aquellos municipios que no cuentan con la capacidad financiera para ofrecer el servicio de educación. Este nivel también tiene como objeto de igualación del gasto por unidad educativa, significando mayor gasto por alumno.

Considerando que el primer nivel proporciona los recursos en recursos humanos y material educativo, la idea de contar con un tercer nivel, es financiar proyectos especiales para infraestructura y mecanismos de incentivo para la permanencia y calidad de la educación. Los recursos en su totalidad serán proporcionados por el Fondo Educativo.

IV. REFERENCIAS

Arias, Iván. 2002. “Mas allá de la descentralización y municipalización de la educación construyendo la calidad”. *Foro Educativo*. La Paz, Bolivia: CEBIAE.

Berne, R y Stiefel, L. 1984. *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual and Methodological Issues*. Baltimore, Maryland, Estados Unidos: Johns Hopkings University Press.

Berne, R y Stiefel, L. 1999. “Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present”. En Ladd, H., Chalk, R. y Hansen, J.S., editores. *Equity and Adequacy in Education Finance, Issues and Perspectives*. Washington, DC, Estados Unidos: National Academy Press.

Di Gropello, Emanuela. 1999. “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. 68: 153 - 170

Finot, Iván. 2005. “Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local”. *Revista de la CEPAL*. 86: 29-46

Gajardo, M.1999. “Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década”. Documento de trabajo No. 15. Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Instituto Nacional de Estadística. 2001. “Cálculo del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia: 1992 y 2001”. La Paz, Bolivia. Documento mimeografiado.

Lea Plaza, Mauricio. 2002. “Hacia un sistema de gestión local de la educación pública descentralizado y participativo”. *Foro Educativo*. La Paz, Bolivia: CEBIAE.

Lizarraga,Kathlen. 2006. “Descentralización de la Educación en Bolivia”. *Análisis Económico*. 21:110-146.

García, Alvaro. 2002. “Creencias, prejuicios y limitaciones de las formas de descentralización del poder cultural y educativo”. *Foro Educativo*. La Paz, Bolivia: CEBIAE.

Loayza, M. 2002. “Gasto Público Social 1995-2000”. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). La Paz, Bolivia. Documento mimeografiado.

Lora, Eduardo. 2000. ¿Por qué Bolivia no crece más?. Presentación - Seminario Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.

Martínez, Jorge. 2005. “Principios para el diseño de transferencias”. Presentación Seminario-Red de Análisis Fiscal – Banco Mundial, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Educación. 2004. *La Educación en Bolivia: Indicadores, Cifras y Resultados.* La Paz, Bolivia: Dirección de Comunicación.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECyD). 2000. Educación para Todos en el año 2000: Informe de Evaluación. La Paz, Bolivia.

Nina, Osvaldo, Oscar Molina, Paola Barrientos y Paloma Aguilar. 2004. “Análisis de Equidad en la Asignación del Gasto Educativo en Bolivia”. *Estudios*. GI-E9, La Paz, Bolivia: Grupo Integral SRL

Nina, Osvaldo. 2005. “Gestión Educativa: Dimensión Institucional, Municipal y Participación Social”. *Estudios*. GI-E15, La Paz, Bolivia: Grupo Integral SRL

Morduchowicz, A. 2000. “La Equidad del Gasto Educativo: Viejas Desigualdades”. Diferentes Perspectivas. *Revista Ibero Americana de Educación*. 23 (5): 165-186.

Richards, C., Baker, B. y Green, P. 2004. *Financing Education Systems*. Nueva York, Estados Unidos: Merrill/Prentice Hall. (In press).

Romeo, Leonardo. 2002. “Transferencias fiscales en Nicaragua: vuelta a lo básico”. New Cork, USA: UNCAF.

Schiefelbein, E. y Tedesco, J. 1995. *Una Nueva Oportunidad: El Rol de la Educación en el Desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Santillana.

Torrez, J. y Pérez M. 2000. “Contenido Social de la Reformas Estructurales en Bolivia”. En: Fundación Milenio. *Las Reformas Estructurales en Bolivia*. II. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio.

Winkler, Donald. 2004. “Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina”. En: PREALC-UNESCO (Eds). *Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por un buen camino?*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO

——————-. 1991. *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. Washington DC, USA: The World Bank.

ANEXO

Medidas de Equidad Horizontal y Vertical

1. Índice de Gini

$$G = \frac{2Cov(X, r_X)}{n\bar{X}}$$

donde r_X es posición de la variable X en términos de fracción en la distribución de la muestra ordenada por X, cov(.,.) es la covarianza, y *n* es el número de observaciones.

2. Índice de de Concentración

$$IC = \frac{2Cov(X, r_Y)}{n\bar{X}}$$

donde r_Y es posición de la variable X en términos de fracción en la distribución de la muestra ordenada por Y.