

Descentralización escolar: ¿un beneficio para todos? El caso de las escuelas secundarias en Argentina

Extractado de “Descentralización escolar: ayudando a los buenos a ser mejores, pero dejando a los pobres atrás”, de los autores Sebastián Galiani, Paul Gertler y Ernesto Schargrodsky, en: “Reformas pendientes en la educación secundaria”. PREAL – Fondo de Investigaciones Educativas. Marzo 2009.

La descentralización de los servicios públicos y, en particular, de los servicios educativos, se ha convertido en una recomendación estándar de los organismos internacionales, bajo el argumento de que al acercar las decisiones a la gente disminuyen las asimetrías informativas y mejora la rendición de cuentas. Sin embargo, la descentralización también puede degradar la provisión de servicios en comunidades pobres que carecen de la habilidad para expresar y defender sus preferencias. Así lo observa un estudio sobre los efectos generales y distributivos de la descentralización sobre la calidad de la educación en Argentina, donde a inicios de los 90 se transfirieron las escuelas secundarias federales a los gobiernos provinciales, que ya manejaban algunas escuelas secundarias. La investigación concluyó lo siguiente:

La descentralización tuvo un impacto general positivo sobre el rendimiento de los alumnos en exámenes estandarizados.

Los resultados en los exámenes de Matemáticas aumentaron en un 3,5%, mientras los de Español aumentaron un 5,4% en promedio después de cinco años de administración descentralizada.

Sin embargo, los beneficios de la descentralización no llegaron a los pobres.

Al desagregar por estatus socioeconómico, se observa que las ganancias de la descentralización se produjeron exclusivamente en escuelas de municipalidades no pobres. De hecho, no mejoraron en absoluto los resultados en los municipios pobres (definidos como aquellos en que al menos el 30% de los hogares tenía alguna necesidad básica insatisfecha). Esto implica que la descentralización aumentó la desigualdad en los resultados educativos, lo que probablemente se traducirá en una mayor desigualdad en los ingresos de estos cohortes.

No hay evidencia directa de por qué los beneficios no alcanzaron a los pobres, pero hay una serie de explicaciones posibles.

Mientras la asignación de fondos del gobierno central a las provincias no cambió bajo la descentralización, es posible que la distribución entre comunidades de cada provincia haya cambiado. En particular, las comunidades que tienen una mayor capacidad de expresarse ante los gobiernos provinciales y están mejor representadas en las élites, pueden haber capturado más recursos. Otra posibilidad es que las comunidades no pobres pueden llegar a tener una preferencia más fuerte por servicios de educación y mayor interés y habilidad para contratar maestros y directores más calificados, para reemplazar a aquellos anteriormente asignados por el gobierno central. Asimismo, el personal escolar más calificado pudo haber utilizado mejor el mayor poder de decisión adquirido a partir de la descentralización para mejorar el desempeño de la escuela. Finalmente, las comunidades más ricas pueden haber desarrollado sistemas de monitoreo del desempeño más fuertes, como las asociaciones de padres y maestros.

Estos resultados no deberían llevar a los gobiernos a dejar de lado la descentralización como política válida para mejorar la calidad de los servicios educativos.

Los gobiernos que quieran extender los aportes de la descentralización a las comunidades pobres, necesitarán fortalecer la habilidad de estas comunidades para sacar provecho de la autoridad descentralizada. Las políticas específicas necesarias dependerán de cuáles de los factores señalados anteriormente impidieron a los pobres alcanzar estos beneficios. Para ello, es crucial investigar los mecanismos a través de los cuales operan los beneficios de la descentralización.

Ver documento completo en el libro “Reformas Pendientes en la Educación Secundaria” (pp. 27-63), disponible en: http://www.preal.org/Biblioteca.asp?id_Carpeta=70&Camino=63|Preal%20Publicaciones/70|Libros

Esta publicación es posible, como otras actividades de PREAL, gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros donantes. Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen necesariamente a PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.