

# Esquemas internacionales y regionales de la toma de decisiones en el ámbito de la educación

Las reformas de la gobernanza en la esfera de la educación comprenden la redistribución de la autoridad para tomar decisiones entre los diferentes niveles de gobierno. Estos dispositivos afectan al papel que desempeñan los padres, los docentes, los funcionarios y los políticos a nivel local y nacional, y ponen en juego cuestiones tales como la financiación de la supervisión escolar, el desarrollo de los programas de estudio y la contratación y gestión de los docentes. La descentralización ha sido un tema dominante en las reformas de la gobernanza. ¿Qué consecuencias tiene, en la práctica, a nivel de la toma de decisiones? La clasificación de los datos de 184 países descrita en el Recuadro que figura a continuación permite descubrir algunos esquemas generales que ilustran los diferentes niveles en la toma de decisiones, como muestra el Cuadro 1. Una conclusión importante es que, incluso en estructuras oficialmente descentralizadas, el gobierno central sigue desempeñando un papel clave en varias esferas de la prestación del servicio educativo, principalmente en la concepción de los planes de estudios y los materiales didácticos, en la gestión y gobernanza de los docentes, y en las disposiciones financieras. Otros actores, entre los que figuran el gobierno local, las escuelas y las comunidades, desempeñan un papel muy variable. A continuación se señalan algunas de las conclusiones que se desprenden del análisis de los datos:

- en la mayoría de los países, el gobierno central sigue asumiendo la responsabilidad general de la elaboración de los planes de estudio y la concepción de los materiales didácticos. En dos tercios de los países de Europa Central y Oriental, así como en América del Norte y Europa Occidental, los planes de estudios se elaboran de forma conjunta entre las escuelas y los docentes sobre la base de un marco general establecido por el gobierno central.
- El gobierno central sigue interviniendo mucho en numerosos aspectos de la gobernanza y la gestión de los docentes, especialmente en lo que respecta a los criterios de formación, niveles salariales y condiciones de trabajo. El gobierno central organiza y dirige la formación de los docentes en 68 de los 76 países de los que se ha obtenido información pertinente.
- Cuando la contratación, el nombramiento y la distribución de los docentes no está centralizada, como ocurre en alrededor de la mitad de los casos cubiertos por el estudio, este papel administrativo es generalmente asumido de forma compartida por los gobiernos provinciales y municipales. En un cuarto de los países de América Latina y el Caribe son varios los niveles de gobierno que comparten las decisiones en este ámbito. En general, las escuelas tienen poco control sobre la gestión de los docentes.
- En materia de infraestructura, las decisiones relativas al mapa escolar y la apertura y cierre de las escuelas se toman a todos los niveles de gobierno. Las decisiones pueden adoptarse en un nivel de gobierno y el presupuesto para aplicarlas, en otro. En Croacia, Etiopía, Gambia, Letonia, Nepal y la República Árabe Siria, por ejemplo, la mayor fuente de capitales de financiación proviene del gobierno central, mientras que las decisiones respecto de las infraestructuras escolares se toman a nivel provincial o municipal.
- La inspección escolar y la supervisión se llevan a cabo a nivel nacional o municipal en la mayoría de los países.
- El gobierno central es la principal fuente de financiación de las escuelas primarias en más de las tres cuartas partes de los países encuestados. A pesar de que en algunos países la responsabilidad financiera está en manos de las provincias (7% de los casos) o de los municipios (13%), esto no impide que haya un elevado nivel de participación del gobierno central. Los municipios son responsables de los gastos operativos en un tercio de los países encuestados, en su mayoría países desarrollados o países en transición.
- En la mayoría de los países, la participación de los padres en la gobernanza y la gestión de las escuelas tiende a limitarse al aporte de fondos adicionales y, particularmente en el África Subsahariana, al respaldo a la construcción de las escuelas.

Si bien estos modelos generales son informativos, es preciso comprender de manera más detallada quién toma las decisiones, cómo y con qué propósito, en un contexto dado. A veces, las decisiones se toman a más de un nivel y los esquemas no son estáticos, pues los países que han descentralizado ciertos aspectos de la prestación del

servicio pueden centralizarlos de nuevo más tarde. Como subraya el Capítulo 3, el presente Informe destaca el hecho de que la forma en que se toman

las decisiones dentro de un contexto dado puede afectar significativamente a la oferta de oportunidades educativas para los pobres.

### Recuadro 1: Carta de datos sobre los niveles de toma de decisiones en el ámbito de la enseñanza primaria

La Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (OIE) ha compilado datos de 184 países sobre la gobernanza, la gestión y la financiación de la educación formal, centrándose en los actores responsables de tomar las decisiones clave. Las compilaciones regionales de los informes de los diferentes países, realizadas a los fines del presente informe y disponibles en línea ([www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)) se utilizaron para desarrollar una base de datos que reúna los niveles de decisión y de responsabilidad en seis áreas clave de la enseñanza primaria:

- planes de estudio y materiales didácticos;
- formación, gestión y condiciones de trabajo de los docentes;
- infraestructura escolar;
- supervisión e inspección de las escuelas;
- dispositivos de financiación;
- administración/gestión.

Para cada función, la base de datos identifica el nivel en el que se toman las decisiones, incluyendo si la toma de decisiones es compartida por múltiples niveles. Se identifican cinco niveles de autoridad en la toma de decisiones: gobierno central, gobierno subnacional (estado, provincia, región o zona), gobierno local (distrito, municipio u otra localidad), juntas escolares u otras autoridades escolares, y actores no estatales (incluyendo el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y los donantes de ayuda). El Cuadro 1 presentado en este Anexo contiene un resumen de algunos indicadores disponibles en la base de datos.

La OIE compiló la información para la base de datos a partir de varias fuentes, entre las que figuran su propia base, titulada Datos Mundiales de Educación 2006/2007, y la serie de Informes Nacionales de 2004, así como otras fuentes tales como los sitios Web de los ministerios de educación, las revisiones del gasto público del Banco Mundial, los informes de los bancos de desarrollo regionales y los informes sobre la educación elaborados por varias organizaciones internacionales.

**Cuadro 1: Niveles de toma de decisiones en la enseñanza primaria, por función y región (en torno al período 2006/2007)**

	Gobierno central	Gobierno subnacional <sup>1</sup>	Gobierno local <sup>2</sup>	Escuela <sup>3</sup>	Responsabilidad compartida <sup>4</sup>	No estatal <sup>5</sup>	Nº de países en la muestra
<b>Planes de estudio y materiales de aprendizaje</b>							
<b>Elaboración/Revisión de planes de estudio</b>							
Estados Árabes (20)	14	0	0	0	0	0	14
Europa Central y Oriental (20)	4	1	0	0	9	0	14
Asia Central (9)	3	1	0	0	2	0	6
Asia Oriental y el Pacífico (33)	11	2	0	0	2	0	15
América Latina y el Caribe (41)	17	0	0	0	5	0	22
América del Norte y Europa Occidental (26)	5	1	0	0	11	0	17
Asia Meridional y Occidental (9)	8	0	0	0	0	0	8
África Subsahariana (45)	28	1	0	0	0	0	29
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>125</b>
<b>Elaboración de material didáctico</b>							
Estados Árabes (20)	15	0	0	0	0	0	15
Europa Central y Oriental (20)	2	0	0	0	0	0	2
Asia Central (9)	5	0	0	0	0	0	5
Asia Oriental y el Pacífico (33)	7	0	1	0	0	0	8
América Latina y el Caribe (41)	6	0	0	0	0	0	6
América del Norte y Europa Occidental (26)	4	0	0	0	0	0	4
Asia Meridional y Occidental (9)	7	0	0	0	0	0	7
África Subsahariana (45)	15	0	0	0	0	0	15
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>62</b>

**Cuadro 1 (continuación)**

	Gobierno central	Gobierno subnacional <sup>1</sup>	Gobierno local <sup>2</sup>	Escuela <sup>3</sup>	Responsabilidad compartida <sup>4</sup>	No estatal <sup>5</sup>	N° de países en la muestra
<b>Docentes</b>							
<b>Formación inicial de docentes</b>							
Estados Árabes (20)	7	0	0	0	0	0	7
Europa Central y Oriental (20)	7	0	0	0	0	0	7
Asia Central (9)	4	0	1	0	0	0	5
Asia Oriental y el Pacífico (33)	9	1	0	0	0	0	10
América Latina y el Caribe (41)	17	0	0	0	2	0	19
América del Norte y Europa Occidental (26)	3	2	0	0	0	0	5
Asia Meridional y Occidental (9)	5	0	0	0	0	0	5
África Subsahariana (45)	16	2	0	0	0	0	18
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>76</b>
<b>Formación en el empleo</b>							
Estados Árabes (20)	9	0	0	0	0	0	9
Europa Central y Oriental (20)	6	0	0	0	1	0	7
Asia Central (9)	2	0	1	0	0	0	3
Asia Oriental y el Pacífico (33)	3	0	1	0	0	0	4
América Latina y el Caribe (41)	7	1	0	1	0	0	9
América del Norte y Europa Occidental (26)	4	2	1	0	1	0	8
Asia Meridional y Occidental (9)	2	0	0	0	0	0	2
África Subsahariana (45)	15	4	0	0	0	0	19
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>61</b>
<b>Gestión de los docentes (contratación, adscripción, despido, distribución, promoción, traslado y disciplina)</b>							
Estados Árabes (20)	0	3	0	0	0	0	3
Europa Central y Oriental (20)	0	0	0	1	0	0	1
Asia Central (9)	0	0	0	0	0	0	0
Asia Oriental y el Pacífico (33)	1	0	1	2	0	0	4
América Latina y el Caribe (41)	10	1	1	0	4	0	16
América del Norte y Europa Occidental (26)	2	2	4	0	0	0	8
Asia Meridional y Occidental (9)	2	0	1	0	0	0	3
África Subsahariana (45)	11	1	2	0	2	0	16
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>51</b>
<b>Establecimiento de los niveles de salarios de los docentes y otras condiciones de servicio (complementos, vacaciones y ascensos)</b>							
Estados Árabes (20)	3	0	0	0	0	0	3
Europa Central y Oriental (20)	4	0	0	0	2	0	6
Asia Central (9)	0	0	0	0	1	0	1
Asia Oriental y el Pacífico (33)	1	1	0	0	0	0	2
América Latina y el Caribe (41)	12	0	1	0	0	0	13
América del Norte y Europa Occidental (26)	6	2	0	0	0	0	8
Asia Meridional y Occidental (9)	1	1	0	0	0	0	2
África Subsahariana (45)	9	0	0	0	0	0	9
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>44</b>
<b>Infraestructura</b>							
<b>Establecimiento/apertura y cierre de escuelas, mapa escolar</b>							
Estados Árabes (20)	5	2	2	0	0	0	9
Europa Central y Oriental (20)	0	0	7	0	0	0	7
Asia Central (9)	0	0	2	0	0	0	2
Asia Oriental y el Pacífico (33)	1	0	2	0	0	0	3
América Latina y el Caribe (41)	4	1	5	0	0	0	10
América del Norte y Europa Occidental (26)	0	2	7	0	0	0	9
Asia Meridional y Occidental (9)	0	0	1	0	0	0	1
África Subsahariana (45)	3	2	3	0	0	0	8
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>49</b>

Fuentes: OIE-UNESCO (2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e, 2008f, 2008g, 2008h).

Cuadro 1 (continuación)

	Gobierno central	Gobierno subnacional <sup>1</sup>	Gobierno local <sup>2</sup>	Escuela <sup>3</sup>	Responsabilidad compartida <sup>4</sup>	No estatal <sup>5</sup>	N° de países en la muestra
<b>Supervisión</b>							
<b>Prácticas de inspección/supervisión escolares<sup>6</sup></b>							
Estados Árabes (20)	2	1	6	0	0	0	9
Europa Central y Oriental (20)	5	0	5	0	0	0	10
Asia Central (9)	0	0	0	0	0	0	0
Asia Oriental y el Pacífico (33)	2	0	2	0	0	0	4
América Latina y el Caribe (41)	11	0	2	0	0	0	13
América del Norte y Europa Occidental (26)	3	1	3	0	0	0	7
Asia Meridional y Occidental (9)	0	1	1	0	0	0	2
África Subsahariana (45)	9	2	8	0	1	0	20
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>5</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>65</b>
<b>Dispositivos financieros<sup>7</sup></b>							
<b>General</b>							
Estados Árabes (20)	15	0	0	0	0	0	15
Europa Central y Oriental (20)	9	1	6	0	0	0	16
Asia Central (9)	2	0	6	0	0	0	8
Asia Oriental y el Pacífico (33)	14	2	0	0	0	1	17
América Latina y el Caribe (41)	20	1	0	0	1	0	22
América del Norte y Europa Occidental (26)	11	4	4	0	0	0	19
Asia Meridional y Occidental (9)	4	1	0	0	0	0	5
África Subsahariana (45)	24	0	0	0	0	0	24
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>126</b>
<b>Gastos de capital</b>							
Estados Árabes (20)	6	0	1	0	0	0	7
Europa Central y Oriental (20)	2	0	3	0	0	0	5
Asia Central (9)	0	0	0	0	0	0	0
Asia Oriental y el Pacífico (33)	1	0	2	3	0	1	7
América Latina y el Caribe (41)	6	0	0	0	2	0	8
América del Norte y Europa Occidental (26)	2	0	8	0	0	0	10
Asia Meridional y Occidental (9)	2	1	0	0	0	1	4
África Subsahariana (45)	6	0	0	0	0	5	11
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>52</b>
<b>Gastos de personal</b>							
Estados Árabes (20)	5	0	0	0	0	0	5
Europa Central y Oriental (20)	8	0	1	0	0	0	9
Asia Central (9)	0	0	0	0	0	0	0
Asia Oriental y el Pacífico (33)	4	1	0	0	0	0	5
América Latina y el Caribe (41)	16	1	0	0	0	0	17
América del Norte y Europa Occidental (26)	6	4	1	1	0	0	12
Asia Meridional y Occidental (9)	3	1	0	0	0	0	4
África Subsahariana (45)	22	0	1	0	0	0	23
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>75</b>
<b>Gastos corrientes/de funcionamiento</b>							
Estados Árabes (20)	5	0	1	0	0	0	6
Europa Central y Oriental (20)	1	0	8	0	0	0	9
Asia Central (9)	0	0	0	0	0	0	0
Asia Oriental y el Pacífico (33)	1	0	1	3	0	0	5
América Latina y el Caribe (41)	10	0	1	0	0	0	11
América del Norte y Europa Occidental (26)	2	0	6	1	0	0	9
Asia Meridional y Occidental (9)	0	1	0	0	0	0	1
África Subsahariana (45)	10	0	0	0	0	2	12
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>53</b>

**Notas:**

1. Estado, provincia, región o gobernación.
2. Distrito, municipio u otra localidad.
3. Autoridades escolares o juntas escolares.
4. Sólo si se indica expresamente.
5. Sector privado, organizaciones no gubernamentales, comunidades, donantes de ayuda y otras entidades no estatales.
6. Las prácticas de supervisión/inspección, a diferencia de lo que ocurre con las normas de calidad, implican la participación directa de las escuelas.
7. Indica el nivel que provee el mayor porcentaje de financiación.