

# **Banco Interamericano de Desarrollo**



## **DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES 1 DIVISION DE PROGRAMAS SOCIALES 1**

### **REGIONAL**

## **AUTONOMIA ESCOLAR: FACTORES QUE CONTRIBUYEN A UNA ESCUELA MAS EFECTIVA**

Viola Espínola

---

Viola Espínola es Especialista Sectorial de Educación de la División de Programas Sociales 1, Región 1, del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones contenidas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y de ninguna manera deben ser interpretadas como representando o implicando la posición oficial del Banco. La autora agradece la colaboración de Heather McPhail en la preparación del documento, y los comentarios de Larry Wolff (SDS/EDU), Jaime Vargas (RE3/SO3), Claudio de Moura Castro (SDS/EDU), James Dinsmoor (RE1/OD1), Carlos Herrán (RE1/SO1), Gustavo Cuadra (RE1/SO1) y de otros colegas del Banco.

**Resumen:**

En este estudio se analizan los efectos de la autonomía escolar sobre los resultados educativos en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua Paraguay y Uruguay. Las dos estrategias utilizadas en estos países son la Autonomía Administrativa (AA), en la cual el gobierno delega la contratación de docentes y el control sobre el uso de los recursos, y la Autonomía Pedagógica (AP), en la que se otorga un margen más focalizado de autonomía al exigir a la escuela rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados competitivamente en función de pequeños proyectos pedagógicos. Los resultados muestran que ambas estrategias inciden positivamente sobre los resultados educativos, y que las variables administrativas afectan más fuertemente los resultados que las variables pedagógicas. La variable que “hace la diferencia” en la AA es la contratación de docentes y el seguimiento de su desempeño. En la AP, la variable que “hace la diferencia” es la participación de los padres cuando pueden observar el desempeño docente, lo que contribuye a hacer a los profesores más “accountable”. Los resultados sugieren que el gran nudo ciego que se interpone entre la escuela y su eficiencia está en el divorcio entre la gestión y la pedagogía que existe en las escuelas de administración más tradicional, y resaltan la importancia de fortalecer el vínculo entre las decisiones de tipo administrativo, en particular la administración de recursos humanos, y lo que sucede en el ámbito pedagógico.

## Prefacio

Contribuir a mejorar la calidad de lo que se enseña en las escuelas y a disminuir la brecha educativa entre ricos y pobres son dos de los objetivos más importantes en el apoyo que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, brinda al desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe.

Para lograrlo, el BID otorga prioridad a aquellas acciones que contribuyen directamente a mejorar los resultados educativos. Entre éstas, la Autonomía Escolar despierta grandes expectativas, ya que responde a las nuevas tendencias en materia de gerencia pública y de búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios sociales. La transferencia de recursos y responsabilidades transforman a la escuela en un foco activo de gerenciamiento de la educación, y le permite mejorar la calidad y la equidad a través de nuevos espacios para la innovación, incentivos a la eficiencia en el gasto, énfasis en la responsabilidad por el producto entregado y control de los procesos y productos educativos a través de la participación de la comunidad.

Considerando la actual situación en la región, en la cual las escuelas dependen de los niveles superiores en prácticamente todas las esferas de su funcionamiento y carecen del poder necesario para responder con eficiencia a las demandas de los usuarios, el otorgarles autonomía en cualquiera de sus dimensiones – administrativa, pedagógica o financiera – representa un significativo avance en materia de modernización. El análisis de casos que se presenta en este documento muestra que la Autonomía Escolar no sólo es posible, sino que es una estrategia efectiva para mejorar los resultados educativos, particularmente en las escuelas que atienden a los grupos sociales más desventajados.

A través de este documento, el Banco busca promover la difusión de experiencias exitosas de Autonomía Escolar en ocho países de la región, con el propósito de fomentar el dialogo en torno a las reformas hechas y por hacer, y de orientar el desarrollo de políticas en favor del desarrollo en los países miembros.

Ricardo L. Santiago

Gerente

Departamento Regional de Operaciones 1

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AA	Autonomía Administrativa
ACE	Asociación Comunal de la Educación
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
AP	Autonomía Pedagógica
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
IPC	Índice de Precios del Consumidor
MCyE	Ministerio de Cultura y Educación
MECE	Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación
NSE	Nivel Socioeconómico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAD	Paquete de Apoyo Didáctico
PI	Proyectos Innovadores
PME	Proyectos de Mejoramiento Educativo
PRISE	Programa de Reformas e Inversiones en Educación
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIMCE	Sistema de Información y Medición de la Calidad Educativa
UMRE	Unidad de Medición del Rendimiento Educativo
USE	Unidades de Subvención Educativa

## Contenidos

### Introducción

I.	<b>Las estrategias de Autonomía Escolar</b> .....	3
	A. Modelo de Análisis.....	3
	B. Estrategias principales.....	6
II.	<b>Estudios de casos</b> .....	9
	A. Autonomía Administrativa.....	10
	1. Minas Gerais.....	11
	2. Nicaragua.....	13
	3. El Salvador.....	16
	4. Chile.....	18
	B. Autonomía Pedagógica.....	21
	1. Los Proyectos Innovadores en Argentina.....	24
	2. Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Chile.....	25
	3. Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Uruguay	27
III.	<b>Análisis comparativo</b> .....	28
	A. De los costos.....	28
	B. De los objetivos.....	29
	C. De los resultados.....	31
	1. Resultados de la Autonomía Administrativa.....	32
	2. Resultados de la Autonomía Pedagógica .....	33
IV.	<b>Síntesis y aspectos pendientes</b> .....	35

### Referencias

### Anexo

## **Introducción**

El objetivo de este documento es presentar una sistematización y un análisis de las estrategias de descentralización hacia la escuela más usadas en los países del cono sur de América Latina, en donde éstas han consistido en otorgar a las escuelas diversas formas y grados de autonomía escolar. La pregunta que guía el estudio es por los efectos y las ventajas comparativas de cada una de las estrategias sobre los resultados educativos. Al interior de cada estrategia, nos interesa identificar cuáles de las acciones tienen mayor impacto sobre los resultados educativos y cuáles son los mecanismos a través de los cuales operan.

Nos hacemos esta pregunta respecto de países en los cuales se observa diversos grados de avance en materia de descentralización del sistema educativo, bajo la forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde un nivel de gobierno a otro, como por ejemplo, la capacitación en servicio, la acreditación de docentes, la supervisión pedagógica, la producción de material didáctico, la captura de información estadística y la construcción y mantención de los edificios escolares (Prawda, 1992). Los resultados no se han notado tanto por la reducción de los aparatos administrativos de los ministerios de educación, sino por el tipo de funciones que éstos desempeñan. Mientras hace apenas una década los ministerios determinaban paso a paso las actividades de cada una de las escuelas bajo su jurisdicción, hoy han potenciado sus funciones normativas y de control, mejorando su capacidad de controlar los resultados que se obtienen del proceso educativo a través de sistemas de evaluación y de información que no requieren visitas directas a las escuelas sino que son monitoreados desde el centro.

Las escuelas, por su parte, no han cambiado prácticamente nada en cuanto al número de funciones y ámbitos que están bajo su responsabilidad. Es por esto que hoy se observa una presión clara por avanzar en los procesos de descentralización y dar un paso más, otorgando a las escuelas más autonomía que la que han tenido en sistemas tradicionalmente muy centralizados.

Hay grandes expectativas respecto a lo que se puede lograr con escuelas más autónomas, entre lo que se menciona el mejoramiento de la enseñanza y el uso eficiente de los recursos (Primary and Secondary Education Strategy, BID, 1998). Sin embargo, sabemos poco respecto a qué es lo que efectivamente sucede en las escuelas que cuentan con diversos grados de autonomía y a su vez, cómo ésta afecta los resultados educativos y la forma como se usan los recursos. Descubrir esos procesos y darlos a conocer es lo que se propone esta presentación.

El análisis se centra en los países que comprenden la Región 1 del BID: Argentina Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, todos los cuales han adoptado alguna forma de autonomía escolar. Además, se ha incluido los casos de El Salvador y Nicaragua por ser

verdaderos hitos en cuanto a descentralización hacia la escuela, y por representar un modelo de autonomía escolar prácticamente desconocido en el cono sur, compuesto por países tradicionalmente más conservadores en lo que a reformas educativas y a delegación de responsabilidades se refiere.

En lo que sigue de este documento, el análisis se presenta de acuerdo al siguiente esquema: en primer lugar se entrega una descripción de las estrategias de autonomía escolar más usadas, luego se presenta los estudios de casos, en donde se analizan los detalles del diseño, implementación y resultados de las estrategias, y se continúa con un análisis comparativo en donde los casos se contrastan en función de sus objetivos, de sus costos y de sus resultados. Finalmente, se incluye una sección con conclusiones y recomendaciones, que tiene como propósito entregar información que resulte útil para tomar decisiones de política educativa tendientes al mejoramiento educativo.

## **I. LAS ESTRATEGIAS DE AUTONOMIA ESCOLAR**

Se entiende por autonomía escolar la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico y/o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren. Estas últimas pueden ser: alguna figura jurídica que autorice la administración de dinero, o la autorización expresa a los consejos para ejercer sus atribuciones, como es el caso de la contratación y despido de docentes.

También se transfieren hacia el nivel local algunas funciones de control, y los padres y otros actores de la comunidad adquieren un nuevo rol en el control de cómo se cumplen las funciones para que la escuela logre su objetivo.

Antes de entrar a una descripción de las estrategias más comunes en América Latina presentaremos el modelo que usaremos para el análisis de estas estrategias .

### **A. Modelo de análisis**

Para el análisis de casos hemos entendido que el objetivo fundamental de la autonomía es el mejoramiento de los resultados educativos, que son aquellos que se pueden medir a través de indicadores de rendimiento académico, de asistencia y de repetición. Para producir un determinado “producto” en materia de resultados educativos, se requiere proporcionar mejores insumos y/o proporcionar las condiciones para que esos insumos sean usados eficientemente. Así, los elementos del análisis son los insumos del proceso educativo, las condiciones en que estos insumos se usan para la enseñanza, y los resultados educativos.

El modelo que subyace a este análisis se ha basado en modelos económicos de toma de decisión aplicados a educación (Hanushek, 1995; Levin, 1995), los que se enmarcan dentro del paradigma de la efectividad escolar que a partir de lo setenta ha ido aportando evidencias sobre el peso relativo de las variables de la escuela sobre el nivel de aprendizaje (Reynolds and Cuttance, 1992) <sup>1</sup>. Lo que aporta el modelo económico es un interés preponderante en las posibilidades de manipulación de las variables de la escuela para mejorar sus resultados y consecuentemente, en el costo de estas intervenciones.

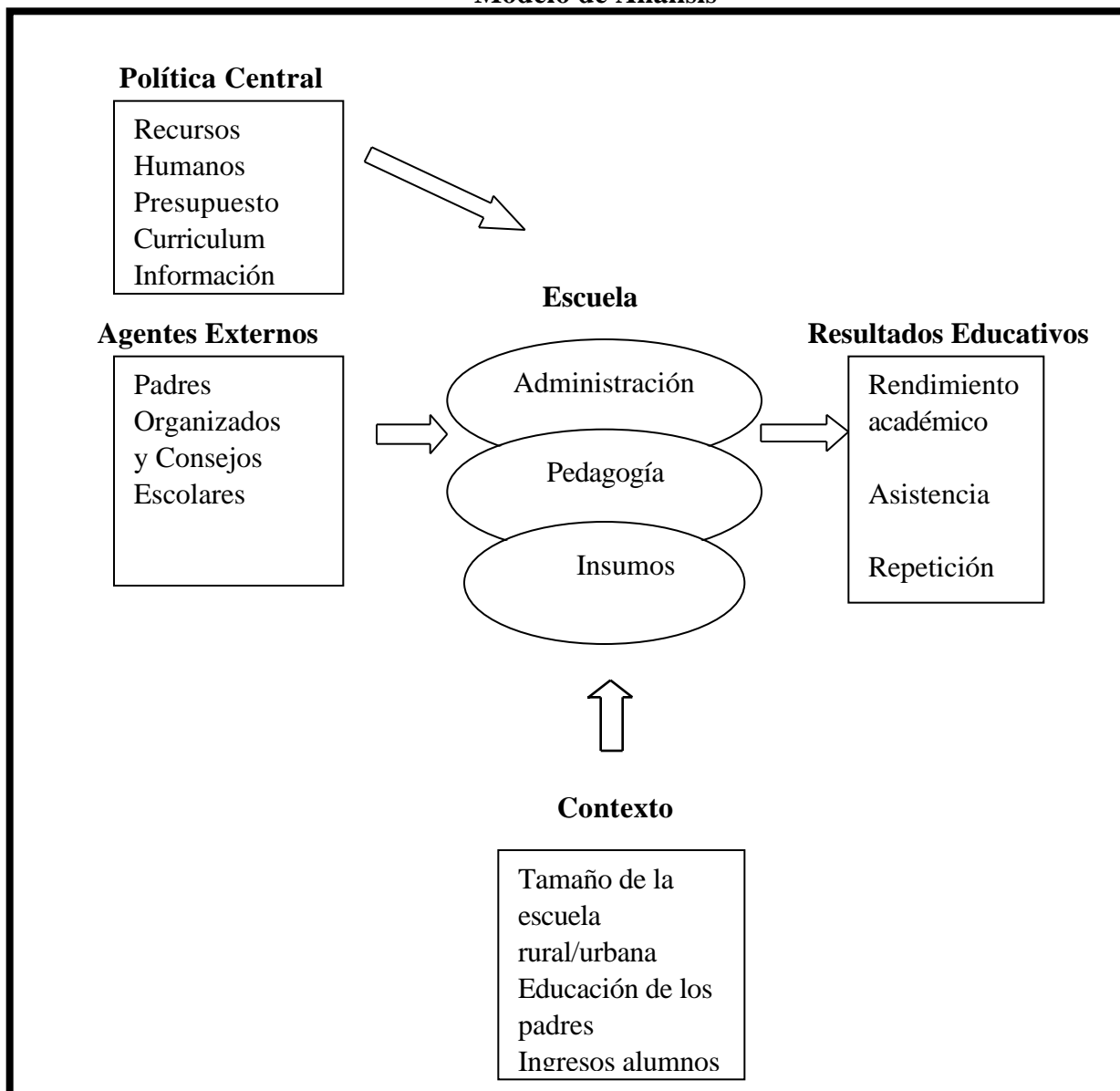
---

<sup>1</sup> El paradigma de la escuela efectiva tomó gran fuerza después del auge de los estudios que USA y Gran Bretaña (Coleman, 1966; Plowden, 1967; Jenks, 1971) demostraban que las variables familiares eran más determinantes del aprendizaje que las variables de la escuela, precisamente para demostrar que la escuela tenía algo que hacer en el mejoramiento de su “producto”.



El modelo para nuestro análisis puede graficarse de la siguiente forma:

**Cuadro N\_1**  
**Modelo de Análisis**



La *política central* es la que provee a la escuela las “reglas del juego” o el “rayado de la cancha”, a través de la normativa sobre la administración de recursos humanos (por ejemplo, estatuto docente), presupuesto (costo estimado por alumno y/o presupuesto histórico), curriculum y los sistemas de información (por ejemplo, los resultados sobre la evaluación de determinados contenidos curriculares). Los *agentes externos*, que son los grupos de padres organizados y los consejos escolares, quienes en virtud de la

descentralización adquieren un rol más fuerte y participativo en la administración y control de lo que sucede en la escuela. Las *variables de contexto* son aquí consideradas como variables intervinientes puesto que tienen un peso fuerte en lo que sucede al interior de la escuela, pero ésta no tiene control sobre ellas y no las puede modificar. A lo más, la escuela puede ayudar a contrarrestar o a potenciar los efectos de las variables de contexto, como por ejemplo, otorgando alimentación a los alumnos que no pueden ser bien alimentados debido al bajo nivel de ingresos de sus familias

Al interior de la escuela tenemos una organización compuesta por tres dimensiones principales: a) un *sistema pedagógico* compuesto por los profesores y los alumnos y donde la actividad principal es la transferencia y apropiación de los saberes escolares; b) una *administración* cuya función principal es asegurar las condiciones para que el sistema pedagógico funcione bien: contrata a los docentes adecuados, organiza el tiempo y el calendario escolar, acondiciona la infraestructura física y asigna insumos o el acceso a los insumos; y c) *los insumos*, no sólo compuesto por los textos, el material didáctico y la calidad de los docentes (producto de su formación, experiencia y perfeccionamiento), sino también por la calidad de los administradores, los recursos de administración, la calidad de la infraestructura y el tiempo disponible para la transmisión pedagógica.

Finalmente, los resultados educativos es la variable dependiente que se descompone en rendimiento académico, y tasas de asistencia, deserción y repetición.

El modelo nos permitirá analizar la transformación de una política educativa (autonomía escolar) en una práctica escolar que “produce” unos determinados resultados educativos medibles a través de indicadores de rendimiento académico, asistencia, deserción y repetición. La conexión entre las políticas y los resultados será establecida a través del análisis de datos empíricos, obtenidos a partir del estudio de casos aquí presentado.

Entre las ventajas de este modelo es que permite analizar los factores internos y externos que interactúan incidiendo sobre la capacidad de la escuela para mejorar sus resultados educativos.

Permite establecer cuales son las variables o configuraciones de variables administrativas, pedagógicas, familiares y de política que permiten la generación de círculos virtuosos tendientes a hacer escuelas más eficientes, que son las que logran un buen resultado pedagógico a partir de los insumos disponibles.

Permite identificar las variables que están dentro del poder y control de la escuela, y que hacen posible la transformación de los insumos y recursos en los productos deseados, identificar el factor causal que afecta el nivel de logro de los proyectos escolares y el margen de autonomía que requiere la escuela para operar en un determinado contexto y obtener los resultados que se propone.

En aquellos casos en los que se cuenta con información sobre las condiciones de entrada, el modelo permite establecer el “valor agregado” de la autonomía en función del punto de partida de las escuelas, lo que permite a su vez caracterizar el tipo de actividades que potencian ese valor agregado.

## **B. Estrategias principales**

Las dos estrategias más comúnmente utilizadas en América Latina son la Autonomía Administrativa (AA), que otorga un margen considerable de autonomía y en donde el gobierno delega también el control directo sobre el uso de los recursos, y la Autonomía Pedagógica (AP), que otorga un margen más restringido y exige a la escuela rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

Autonomía Administrativa: traspaso de la responsabilidad sobre áreas administrativas claves desde el ministerio de educación hacia las escuelas. Se trata fundamentalmente, de descentralización de la administración de recursos humanos, financieros y /o materiales.

Autonomía Pedagógica: traspaso de responsabilidades en relación al currículum y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con su adecuación a las necesidades locales. Implica instaurar en la escuela, capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias.

Los rasgos más sobresalientes de ambas estrategias se sintetizan en el cuadro N° 2.

Se observa una marcada diferencia entre ambas estrategias en cuanto a la formulación de objetivos, lo que será tratado más adelante, y en cuanto al foco o ámbitos de la actividad escolar afectados por la autonomía. Mientras que la AA lleva a una mirada global de la escuela y su quehacer, la AP tiene un foco preciso circunscrito a la solución del problema definido en el proyecto a financiar, y raramente logra superar este foco para comprender a toda la actividad escolar. Directamente relacionado con los ámbitos abarcados por la autonomía está la cuestión del tiempo, en donde la AA representa un incentivo poderoso a la instalación de cambios organizacionales en la escuela, puesto que permite planificar para horizontes de largo plazo, en tanto que la AP introduce cambios de corta duración, ya que tienen un plazo promedio de entre uno y dos años.

En cuanto a las funciones transferidas, aún cuando en ambas estrategias la fijación de salarios docentes es una función que permenece centralizada, hay una diferencia fundamental entre la AA y la AP, que es que la primera puede otorgar autonomía a la escuela para contratar y despedir profesores, a veces incluyendo el pago de salarios, en tanto que la AP deja fuera del ámbito de las responsabilidades de la escuela esta función. Como ha sido analizado en la literatura, uno de los factores importantes en el éxito de la autonomía escolar es el que la escuela sea responsable por los costos del personal docente

(BID, 1998) lo cual, como veremos más adelante, resulta determinante entre las variables que afectan los resultados educativos.

Mientras que la AA permite a las escuelas captar recursos adicionales a los transferidos desde el nivel central, la AP no permite este insumo adicional. Dada la necesidad permanente de recursos en la mayoría de las escuelas, esto podría hacer una diferencia significativa en cuanto a los efectos de una y otra sobre los resultados.

Otra de las diferencias a señalar, es que la AA exige rendición de cuentas al nivel local, ya sean grupos de padres organizados o consejos escolares, lo que le da un rol significativo y concreto a la comunidad y la participación de los padres adquiere para éstos un sentido que los estimula a preocuparse no sólo por los asuntos administrativos de la escuela, sino también por los asuntos académicos y por el estudio de sus propios hijos.

Independientemente de las diferencias entre ambas estrategias, hay aspectos comunes, como el requerimiento de ciertas habilidades y destrezas que no son necesarias en los sistemas más centralizados, y el que ambas estrategias comparten ciertos supuestos, muy fuertes y que están presente en todos los documentos oficiales con gran énfasis.

Para una correcta implementación, ambas estrategias exigen del personal algunas habilidades y destrezas que éste normalmente no tiene, como la capacidad de planeación, gestión y ejecución de pequeños proyectos, toma de decisiones colegiadas y rendición de cuentas al nivel local. Algunos de los programas proporcionan capacitación para la adquisición de estas destrezas, o supervisión o asistencia técnica. Muchos descansan en que los actores adquieran las destrezas necesarias en la práctica, en la medida en que se va implementando la autonomía.

En cuanto a los supuestos sobre los que descansa la instalación de ambas estrategias por igual, estos tienen que ver con la autonomía como incentivo para cambiar o instaurar nuevas conductas en los actores. Estos son:

- Los actores locales son quienes mejor conocen las condiciones que necesitan los alumnos para aprender, por lo tanto, gastarán el menor dinero posible para lograr el mejor resultado o “producto”.
- Los padres pueden ejercer un control más directo sobre los profesores para que su trabajo produzca mejores resultados educativos.
- En la medida en que los padres se involucren en los procesos de gestión y de aprendizaje en la escuela, estarán más dispuestos a contribuir financieramente.
- La participación más activa de los profesores en decisiones de la escuela elevará su moral y motivación para trabajar.
- La disponibilidad de recursos y el dar cuenta a actores locales incentivará a los directores a idear soluciones más creativas y a ser más eficientes.

**Cuadro No. 2**  
**Rasgos Básicos de las Estrategias**

<b>Autonomía Administrativa</b>	<b>Autonomía Pedagógica</b>
<b>Objetivo</b>	
Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y proporcionar una enseñanza de mejor calidad.	Adecuación del currículum oficial en función de necesidades y características locales, para lograr una enseñanza de mayor calidad, más pertinente y relevante.
<b>Foco</b>	
Visión global de la institución educativa y su quehacer.	Visión focalizada en la solución de un problema específico.
<b>Funciones transferidas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Elección de directores, contratación de recursos humanos, pago de salarios.</li> <li>* Mejoramiento de la infraestructura, adquisición de equipamiento.</li> <li>* Adquisición de material didáctico.</li> <li>* Sanciones contra estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Adquisición de material didáctico, contratación de consultores y asistencia técnica.</li> <li>* Acondicionamiento de la infraestructura.</li> <li>* Adquisición de equipamiento.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos de libre disponibilidad, con algunas restricciones.</li> <li>* Pueden captar y administrar otros recursos complementarios.</li> <li>* Rinden cuenta al nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Recursos se asignan por proyecto, para gastos “ear-marked” (itemizados) a determinadas actividades y resultados.</li> <li>* No pueden captar recursos adicionales a los solicitados en el proyecto.</li> <li>* Rinden cuenta al nivel inmediatamente superior.</li> </ul>
<b>Destrezas requeridas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Planeación, gestión y ejecución de planes y proyectos.</li> <li>* Toma de decisiones colegiadas.</li> <li>* Rendición de cuentas a usuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creatividad, iniciativa y disposición al cambio.</li> <li>* Capacidad para generar pequeños proyectos.</li> <li>* Capacidad para trabajar en equipo.</li> </ul>
<b>Principales beneficiados</b>	
* Directores.	* Profesores.

<b>Perspectiva de tiempo</b>	
* Se instalan entre las actividades de la escuela para el largo plazo.	* Representan una inversión para un período acotado de tiempo.

## II. ESTUDIOS DE CASOS

La sistematización que aquí se presenta se ha realizado en base a la revisión de los documentos oficiales publicados y difundidos por los países en relación a la autonomía escolar, manuales de preparación de proyectos, guías de supervisión, formularios, convenios y pautas de evaluación. Para el análisis de los resultados, en tres de los cuatro casos de AA existían evaluaciones independientes, y en los casos de AP sólo hay dos casos, Chile y Uruguay, que cuentan con evaluaciones de impacto realizadas por evaluadores externos. Los demás casos muestran como resultados la información proporcionada por los propios actores, la mayoría de las veces recogidas por los supervisores encargados de la asistencia técnica y el seguimiento de los proyectos pedagógicos. Como discutiremos más adelante, a este último tipo de información no le damos el carácter de evaluación, ya que se ha visto que los actores tienden a sobre estimar el impacto de las medidas por las cuales se les interroga, y tienden a contestar de manera que confirme las expectativas del entrevistador.

La muestra a analizar está compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay<sup>2</sup>, y el tipo de estrategia adoptada por cada uno de estos países se distribuye de la siguiente manera:

**Cuadro N° 3**  
**Estrategia por país (Región 1 + El Salvador y Nicaragua)**

<b>País</b>	<b>Autonomía Administrativa</b>	<b>Autonomía Pedagógica</b>
Argentina		
Brasil		
Bolivia		
Chile		
Uruguay		
Paraguay		
El Salvador		
Nicaragua		

De mantener la fidelidad de analizar la autonomía escolar de los países de Región 1, habría quedado fuera la riqueza y el potencial modelador de las dos experiencias más señeras en materia de autonomía administrativa, y que son llevadas a cabo en países fuera de la región, como son Nicaragua y El Salvador. Con el propósito de mostrar experiencias más radicales de autonomía y sus resultados, se incluyen aquí estos dos casos señalados.

---

<sup>2</sup> Otras experiencias de Autonomía Escolar que están experimentando con nuevos sistemas de gerencia escolar se llevan a cabo en Australia, Hong Kong, algunas provincias de Canadá y Estados Unidos, Nueva Zelanda, Inglaterra y Gales (Alvarez, 1999).

## **A. Autonomía Administrativa (AA)**

En Brasil se impulsó la política de dar autonomía a las escuelas a mediados de los ochenta en medio de procesos políticos más amplios que buscaban la descentralización hacia los estados y dar mayor participación a la ciudadanía. Había conciencia de que uno de los principales problemas del sistema educativo en Brasil, la repetición, estaba fuertemente ligado a la gestión de las escuelas y por lo tanto, que mejorar la calidad de la educación pasaba por dar a los docentes una responsabilidad más directa sobre los resultados educativos (Parente y Luck, 1999). Los instrumentos más comunmente usados por los estados para dar autonomía a las escuelas son: las estructuras de gestión colegiadas con capacidad jurídica para administrar fondos, la elección de directores y el plan de desarrollo escolar. En 1999 las 26 unidades federadas habían adoptado alguna forma de consejos escolares y elegían a los directores de escuela con la participación de la comunidad, en tanto que 19 de éstas había implantado en las escuelas la elaboración de un plan de desarrollo escolar<sup>3</sup>.

En El Salvador y Nicaragua se dio comienzo a procesos que otorgaban autonomía a las escuelas recién a comienzos de los noventa, y en ambos casos estaba el objetivo de la reorganización del sistema educativo, que había sido devastado por la guerra en el caso de El Salvador, y que estaba en franco deterioro en el caso de Nicaragua. En estos dos países la autonomía otorgada a las escuelas fue más radical que en el caso de Brasil, ya que la transferencia de funciones incluía la contratación y el despido de docentes, la que en el caso del Brasil siguió en manos de las secretarías estatales o municipales de educación.

El sistema de “vouchers” que se introdujo en Chile en 1980 otorga a las escuelas un importante margen de autonomía, al transferir los recursos directamente a las escuelas de acuerdo a un monto fijo por alumno atendido. El sistema hace importantes diferencias entre los dos tipos de escuelas a las que el estado financia en función del número de alumnos. En el caso de las escuelas privadas, es el dueño en conjunto con el director de la escuela quienes deciden sobre el uso de los recursos, incluyendo a quienes se contrata y por cuál salario. En el caso de las escuelas municipales, los recursos son administrados por el sistema administrativo del municipio, perdiéndose gran parte de las ventajas del sistema.

---

<sup>3</sup> Una evaluación del impacto de estas medidas sobre los resultados educativos en 18 estados en el período 1981-1993 muestra que el desempeño educacional tiende a ser mejor en los estados en los que existían cualquiera de las 3 innovaciones analizadas (autonomía financiera, consejos escolares y elección de directores). El impacto de las innovaciones en el desempeño educativo es modesto, puesto que en conjunto, las tres innovaciones explican solamente la mitad de la modesta mejoría en el desempeño educativo del país, observada en la década de los 80. En general, la autonomía financiera tiene el mayor impacto, seguida del consejo escolar y la elección de directores parece no tener impacto sobre el desempeño escolar (Pães de Barros y Mendonça, 1998).



## 1. Minas Gerais

Hemos elegido Minas Gerais para analizar la autonomía escolar en el Brasil, ya que éste ha pasado a ser uno de los estados más representativos de la forma como se ha implementado este tipo de reformas en ese país. Además, este ha sido uno de los estados en los que el rendimiento académico medido por el Sistema da Avaliação da Educação Básica (SAEB), ha aumentado de manera más significativa entre todas las unidades federadas, pasando del décimo lugar en 1992 al primero en 1998 (Castro, 1999).

Las primeras medidas se tomaron en 1983, y luego se retomó la estrategia en 1992, como parte de una reforma que comprende cinco líneas de acción, y que abarca dos áreas: 1) *Administrativa*, con la caja escolar, los consejos escolares (colegiados) y la elección de directores; y 2) *Pedagógica*, con los planes de desarrollo escolar y la evaluación externa.

### **La estrategia:**

El objetivo fundamental de la reforma fue el de mejorar la eficiencia del sistema y la calidad de la enseñanza del nivel primario y secundario. Los componentes de la reforma son los que se describen a continuación:

*Caja Escolar:* como requisito para recibir los recursos de libre disponibilidad desde la Secretaría Estadual, la escuela debe tener elaborado el Plan de Desarrollo Escolar, en el que participa la comunidad, y la Caja Escolar, que es una sociedad civil sin fines de lucro que le otorga personería jurídica y la autoriza a administrar los recursos. Los recursos son transferidos a una cuenta bancaria de la Caja Escolar, y pueden ser usados según las prioridades de la escuela, sin predeterminación desde la Secretaría Estadual.

Pueden captar recursos complementarios provenientes de los municipios, campañas de “fund raising” o captación de fondos, aportes de los padres y de otros organismos diferentes a la Secretaría Estadual. Los recursos no pueden ser gastados en salarios, gratificaciones u otros incentivos, sino en mejorar las condiciones de funcionamiento de la escuela incluidos en el Proyecto Educativo y aprobados por el Consejo Escolar, como por ejemplo, insumos básicos de infraestructura, material didáctico, mantención de edificios, equipamiento y material de consumo.

Se firma un convenio entre la Secretaría estadual y la escuela, que establece las condiciones para el uso de los recursos, el plazo de utilización, los compromisos adquiridos y la forma de presentación de cuentas, incluyendo convenios para ampliación de infraestructura.

El monto a transferir se basa en el número de alumnos y contempla el grado de carencia del alumno y la escuela, los niveles atendidos, si tiene internado y/o educación especial. Hay un mínimo establecido para escuelas pequeñas. En 1992 las transferencias eran de montos

entre US\$160 y US\$220 por alumno por año. Se quiere llegar en el 2000 a US\$300 por alumno al año.

*Consejo Escolar:* está compuesto por el director, representantes de los profesores, especialistas de educación, alumnos mayores de 16 años y padres y apoderados. Los miembros son elegidos por la comunidad escolar por períodos de un año. Las responsabilidades del Consejo son: gestión y control del pago de salarios, evaluación del desempeño docente, fiscalización de los gastos y evaluación del sistema. Además, opinan sobre: planes escolares, las inversiones, la gestión de recursos humanos y el mejoramiento de la enseñanza.

*Elección de directores:* entre los postulantes que cumplen con requisitos de titulaciones y de aprobación de una prueba escrita de conocimientos, se seleccionan los mejores, quienes presentan al Consejo Escolar su plan de trabajo, y es elegido el que obtiene la mayor votación en la que participa la comunidad escolar compuesta por profesores, alumnos y padres y apoderados.

*Plan de Desarrollo Escolar:* cubren un período de 5 años, y son elaborados por una comisión nombrada por el director, y luego son aprobados por el Consejo. Define la situación en que la escuela desea estar al final de los 5 años en cuanto a la gestión de los aspectos pedagógicos, de recursos humanos y la infraestructura. La experiencia ha demostrado que la mayoría de ello se centra en inversiones de infraestructura, particularmente en los casos de escuelas con personal de formación más deficiente.

*Evaluación externa:* fue introducida a nivel estadual en 1992, y se pretende realizar una evaluación universal de los alumnos de los dos primeros grados de primaria, 5° y 8° grado de la educación básica y 2° y 3er grado de la educación media. Parte importante de la estrategia es la devolución de los resultados a las escuelas.

### **Los resultados:**

La evaluación cubre el período 1990-1994 y se realizó en el municipio de Jequitinhonha, en una muestra de escuelas ubicadas en vecindarios de bajo ingreso (Maia, 1997). Se realizaron entrevistas y se hizo análisis de información secundaria, incluyendo los resultados de la evaluación externa realizada por el estado, la que se correlacionó con las 5 variables de la autonomía.

Los resultados muestran lo siguiente: los alumnos en los cuatro primeros grados mejoraron en: matemática, 41,7%; portugués, 20,3%; y ciencias, 6,8%, y las tasas de repitencia entre 1° y 4° grado bajaron de 40% a 14%. Los efectos sobre el 5° grado son menores, puesto que el rendimiento académico mejora levemente en la evaluación de 1992-1993, y baja en la evaluación de 1993-1994; se mantienen los índices de repitencia en este nivel educativo.

El menor impacto en el 5° grado se explica porque en las primeras fases de la reforma, el énfasis estuvo en el mejoramiento de los 4 primeros grados.

En general, las medidas administrativas contribuyeron más fuertemente que las medidas pedagógicas a desarrollar acciones para mejorar los indicadores de rendimiento educativo.

La elección de director por sí sola no tiene efectos sobre los resultados educativos, pero contribuyó a controlar una práctica tradicional en Brasil, la del nombramiento político de directores, que no daba garantías de calidad técnica ni de compromiso con los intereses de la escuela (Parente y Luck, 1999).

Entre las medidas pedagógicas, la evaluación externa es la que produce más efecto sobre el desarrollo de estrategias para mejorar el aprendizaje. El conocimiento de los resultados de la evaluación externa favorece acciones para mejorar los índices de rendimiento.

Entre las acciones desarrolladas a raíz de la devolución de los resultados de la evaluación externa se describen las siguientes: contratación de auxiliares con formación docente para actividades de recuperación con alumnos de bajo rendimiento (resultados no muy buenos), alumnos de mejor desempeño ayudan a los con menor desempeño (buen resultado), cursos de evaluación para profesores (escaso impacto en la reducción de la repitencia y el mejoramiento del desempeño después de un año); cursos de recuperación para alumnos de 1° básico con participación de los padres (no muy positivo); cursos formales de gestión para directores (menos efectivo que la discusión de los asuntos de gestión con el consejo y resto del personal de la escuela).

## **2. Nicaragua**

En 1993 se dio comienzo a una reforma que se centró en dar autonomía financiera y administrativa a las escuelas. Se comenzó con un programa piloto, y en 1995 se comenzó la implementación a nivel nacional, en donde las primeras en implementar la reforma fueron las escuelas secundarias de sectores urbanos. En 1996 había 500 escuelas públicas primarias y secundarias funcionando como centros autónomos.

El objetivo de esta reforma fue doble. Por un lado se pretendía mejorar la cobertura y lograr mejores niveles de aprendizaje, y por el otro, lograr mayor eficiencia en el uso de fondos públicos y la captación de recursos locales para complementar el aporte público.

### **La estrategia:**

El primer paso es la creación de un Consejo Directivo, compuesto por el director, representantes de los profesores, de los padres y de los alumnos. Estos últimos tienen derecho a voz pero no a voto. El Ministerio de Educación firma un contrato con el

Consejo, mediante el cual se le transfiere a este último la responsabilidad por la administración de la escuela.

Existen tres fuentes de *financiamiento*: i) el monto que se transfiere desde el gobierno central para cubrir salarios y gastos corrientes, en base a presupuesto del año anterior. Ahora en base a asistencia de alumnos y costos por alumno diferenciados para urbano y rural; ii) el ministerio recomienda a las secundarias a cobrar 10 Córdobas (US\$1.22) por alumno al mes, y las primarias, que no pueden obligar a los padres a pagar, piden contribuciones voluntarias. El pago por alumno en escuelas privadas no subsidiadas es seis veces el de las escuelas públicas, y el pago en las escuelas privadas subvencionadas es tres veces el de las escuelas públicas y iii) fondos locales provenientes de mensualidades, contribuciones voluntarias, donaciones y actividades de “fund raising” como rifas y reinados.

Resulta interesante destacar que en el caso de Nicaragua, además de pagar las remuneraciones de los docentes, la escuela puede aumentar el salario de profesores hasta 25% dependiendo de la asistencia de alumnos y docentes.

La distribución de las responsabilidades se describe en el cuadro N° 4.

**Cuadro N° 4**  
**Centros Autónomos, Nicaragua. Distribución de Responsabilidades**

Ministerio
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de salarios y pensiones de profesores. Ascensos y certificación de profesores.</li> <li>- Definición curricular.</li> <li>- Estructura del sistema.</li> </ul>
Consejo Directivo
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Pedagógicas</u>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selección de libros de texto.</li> <li>- Definición del programa de estudios y actividades extracurriculares.</li> <li>- Establecimiento de calendario y horario.</li> <li>- Normas para evaluación de alumnos.</li> </ul> </li> <li>2. <u>Administrativas</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratación y despido del director.</li> <li>- Veto sobre decisiones de contratación y despido de profesores.</li> <li>- Veto sobre decisiones de sanciones a alumnos.</li> <li>- Modificación de derechos de profesores y alumnos.</li> </ul> </li> <li>3. <u>Financieras</u>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición y administración del presupuesto escolar.</li> <li>- Decisión sobre valor de cuotas por sobre lo recomendado por el Min.</li> </ul> </li> </ol>

- Informes al ministerio y la comunidad sobre finanzas escolares.
Director
- Contratación y despido de profesores y administrativos. - Sanciones contra estudiantes.

A diferencia del caso de Brasil, en donde los recursos transferidos corresponden a todo lo que no representa salarios, los que son administrados por la secretaria estadual o municipal, en el caso de Nicaragua se transfiere la totalidad de los recursos, incluyendo los correspondientes a salarios.

### Los resultados:

Se realizó una evaluación sobre una muestra de escuelas autónomas, la que se comparó con escuelas no autónomas. Los datos recogidos a partir de pruebas de rendimiento en castellano y matemática muestran que la autonomía, medida por el número de decisiones o funciones ejecutadas por la escuela afecta positivamente el rendimiento de los alumnos (King and Ozler, 1998). La autonomía tiene un impacto positivo en las pruebas de lenguaje y matemática de los alumnos de primaria, y en las pruebas de lenguaje de los alumnos de secundaria. En este nivel educativo, la autonomía tiene un efecto positivo en la probabilidad de que los alumnos pasen de curso y permanezcan en la escuela.

En cuanto al tipo de funciones que producen mayor impacto, las pruebas efectuadas mostraron que las escuelas más autónomas en lo que respecta a contratación de profesores y al seguimiento y evaluación de los profesores son las más efectivas en el mejoramiento del rendimiento de los alumnos.

Entrevistas y observaciones realizadas en la muestra comparativa de escuelas autónomas y no autónomas muestran que no se observan cambios en la pedagogía, y muchos de los directores y profesores ven la reforma como puramente administrativa y no pedagógica (Fuller and Rivarloa, 1998). Sin embargo, la autonomía permite hacer a los profesores más responsables por los resultados educativos (accountable), y éstos hacen un seguimiento más riguroso del rendimiento de los alumnos.

Encuestas realizadas a los hogares de las escuelas de la muestra comparativa indican que la mitad de los encuestados opina que el **rendimiento de los alumnos** ha mejorado con la autonomía en primaria y en secundaria, y entre un 55% y un 65% opina que ha mejorado **la asistencia y puntualidad de los profesores** en primaria y secundaria (King et al. 1996). No hay acuerdo en cuanto al grado de participación de los padres, puesto que mientras que la mitad de los padres y profesores opina que ha aumentado **la participación de los padres**, más de la mitad de directores y consejeros opinan que ésta

no ha variado con la autonomía. Esto último será analizado en el caso de El Salvador, en donde se observa el mismo fenómeno.

En general, los resultados de las encuestas señalan que mientras más años lleva la autonomía, más positiva es la impresión de cambio de los actores y que los directores son los primeros en percibir mejoras y los beneficios de la autonomía.

Un aspecto interesante de destacar es que los efectos marginales de la autonomía parecen ser mayores en las escuelas más grandes. Retomaremos este antecedente más adelante.

### **3. El Salvador**

La autonomía se introdujo en 1991 a través del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Este es un programa focalizado en escuelas rurales pobres y que tiene el objetivo de aumentar la oferta educativa en áreas rurales devastadas por la guerra. Como un objetivo secundario se señaló el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y preescolar. El instrumento fundamental para el logro de estos objetivos sería la participación de los padres en los asuntos de la escuela.

#### **La estrategia:**

El requisito para la transferencia de fondos es que exista una Asociación Comunal de la Educación (ACE) constituida por padres elegidos por la comunidad y que son responsables de la administración de la escuela. El Ministerio de Educación transfiere los recursos directamente a una cuenta bancaria de la ACE. La mayoría de estos recursos se destinan a salarios. Las ACEs pueden captar recursos adicionales por la vía de donaciones, contribuciones de otros organismos de gobierno y ONGs.

Entre las responsabilidades de las ACEs se cuentan la contratación y despido de profesores, el control de asistencia de profesores, el equipamiento y mantención de infraestructura y la organización del almuerzo escolar.

#### **Los resultados:**

Para evaluar los efectos de la autonomía se comparó escuelas EDUCO con escuelas no EDUCO (EDUCO evaluation team, 1997). No fue posible tomar un grupo de control con las mismas características que las escuelas EDUCO, puesto que las primeras tienen infraestructura más precaria, menos servicios básicos, los padres son más pobres y menos educados. Como contrapartida, tienen mejores materiales didáctico que las no EDUCO (grupo comparativo). Los alumnos EDUCO no pagan matrícula, no se les exige uniformes y reciben una “canasta básica” de materiales didácticos. En 1992, el costo anual por alumno EDUCO era de US\$85, y de US\$73 en las escuelas no EDUCO.

Los aspectos evaluados son los siguientes:

*Autonomía:* no hay diferencias significativas en cuanto al promedio de decisiones que se toman en escuelas EDUCO y no EDUCO. Sin embargo, los padres EDUCO tienen la percepción de que ellos toman más decisiones y tienen más impacto en las decisiones de la escuela que los padres no EDUCO.

*Eficiencia interna:* i) no hay diferencias entre los resultados en las pruebas de matemática y castellano entre los alumnos EDUCO y los no EDUCO, a pesar de venir los primeros de hogares más pobres y menos educados; ii) las escuelas EDUCO tienen tasas de deserción durante el año académico más altas, y las tasas de repitencia y ausentismo son iguales en ambos tipos de escuela. La explicación es que al ser más pobres, los alumnos EDUCO tienen mayores probabilidades de enfermarse, de realizar trabajos en la casa o fuera de ella.

*Profesores:* i) los profesores EDUCO invierten significativamente más tiempo que los no EDUCO en reuniones con los padres, y visitan en sus casas a los alumnos ausentes (lo que significa que tienen mayor contacto con las familias de sus alumnos) y ii) los profesores EDUCO faltan menos a la escuela y como consecuencia, los alumnos tienen más tiempo de aprendizaje.

*Padres y comunidad:* i) hay más preocupación e interés por la educación en comunidades EDUCO que en aquellas no EDUCO; ii) las ACEs monitorean más cercanamente la asistencia y el desempeño de los profesores que las asociaciones de padres en escuelas no EDUCO; iii) los miembros ACE están más tiempo en la sala de clases y colaboran más con los profesores y iv) los padres de escuelas EDUCO ayudan a sus hijos con los deberes en igual proporción que los no EDUCO, a pesar de que los primeros tienen, en promedio, menos educación formal.

En síntesis, aún cuando en términos absolutos los resultados educativos de las escuelas EDUCO son inferiores o iguales a los de las escuelas no EDUCO, puede considerarse que la estrategia tiene un impacto positivo en la medida en que, a excepción del material didáctico, el punto de partida de las escuelas EDUCO es significativamente inferior al de las escuelas no EDUCO. Es decir, la estrategia logró “subir el piso” en las escuelas y contrarrestar los efectos deficitarios de las malas condiciones de la infraestructura y el bajo nivel educativo de los padres.

En cuanto a cuál de las variables de la estrategia es la que produjo mayor impacto, la autonomía en tanto número de funciones/decisiones no hace diferencia. Los resultados sugieren que las variables que hacen la diferencia son el desempeño de los profesores, que faltan menos a la escuela y visitan a los alumnos en sus casas y el monitoreo de la asistencia y el desempeño de los profesores realizados por las ACEs.

Respecto de esta evaluación queda pendiente la pregunta por el efecto de la mayor cantidad y calidad de materiales pedagógicos en las escuelas EDUCO, el que no fue aislado y medido su peso relativo en relación a las variables de autonomía. Según lo que muestran otros estudios, es probable que el peso de estos materiales en contrarrestar el punto de partida con desventaja de las escuelas EDUCO sea importante (Lockheed and Verspoor, 1991).

#### **4. Chile**

El sistema de financiamiento por “vouchers” que se introdujo en Chile en 1980 tuvo como propósito mejorar la calidad de la educación a través del financiamiento a la demanda. Se espera que mediante este sistema los padres tienen la opción de elegir escuelas según la calidad de la educación que cada una de ellas ofrece. Para informar a los padres sobre la calidad de la educación ofrecida se cuenta con el Sistema de Información y Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) que evalúa año por año el último año de cada ciclo educativo de la educación primaria y secundaria (cuarto y octavo de primaria y el segundo año de la educación secundaria).

##### **La estrategia:**

Si bien el énfasis en el sistema de financiamiento por alumno está en el rol de la participación de los padres en el control de la calidad educativa, lo hemos incluido entre las estrategias de autonomía administrativa (AA) puesto que los recursos son transferidos directamente a las escuelas y en teoría, éstos son recursos no atados que pueden ser usados según la escuela estime conveniente, una vez que se han pagado los salarios.

El valor del “voucher” o de la subvención por alumno que asiste a clases se define en Unidades de Subvención Educativa (USE), la cual es reajustada de acuerdo al Índice de Precios del Consumidor (IPC). Esta tiene variaciones según el nivel educativo, de tal manera que su valor sube según la edad de los alumnos, si se trata de educación especial, educación técnica y escuelas rurales. No varía según el nivel socioeconómico de los alumnos. En el segundo semestre de 1999 el valor mensual promedio de la subvención por alumno, medida en Unidades de Subvención Educativa (USE), era de US\$20.00 o bien, US\$200 por alumno al año (González, 1999).

El sistema escolar chileno se compone de escuelas privadas que se financian con lo que pagan los alumnos y que atienden a un 10% de los niños y jóvenes entre 6 y 18 años, y un sistema subvencionado que atiende al 90% de la matrícula restante y se compone de escuelas municipales, que atienden al 55% de estos niños y jóvenes, y de escuelas privadas subvencionadas que atienden al 35% restante. Las normas que regulan ambos tipos de escuelas que reciben subvención son diferentes y, como veremos, producen resultados muy distintos aún cuando ambas reciben su financiamiento de acuerdo al número de alumnos que atienden.



La subvención por alumno tiene el potencial de otorgar autonomía financiera a las escuelas en la medida en que ésta sea una transferencia directa a las escuelas, cosa que sólo sucede en el caso de las escuelas privadas subvencionadas. En el caso de las escuelas municipales, los recursos de la subvención son transferidos al municipio y son administrados por la estructura administrativa de la municipalidad. En este sector, las decisiones sobre el gasto en las escuelas se toman en el municipio, sin que existan mecanismos de consulta a los directores o docentes. Estas sólo disponen de montos menores de recursos, la “caja chica”, que son los que captan a través de donaciones voluntarias de los padres y de actividades de “fund raising”.

Los espacios de autonomía en el ámbito administrativo están determinados fundamentalmente por el Estatuto Docente, que fija los niveles salariales para los docentes en ambos tipos de establecimientos. Para el resto de las relaciones laborales, las escuelas privadas se rigen por el código laboral común. Así, mientras el nivel salarial fijado por el estatuto docente es usado por las privadas como un referente sobre el cual negocian, éste tiene carácter de obligatoriedad para las municipales (Mizala, González y Romaguera, 1999). El estatuto también limita a las escuelas municipales en su capacidad para contratar y despedir docentes, lo que les ha impedido ajustar sus dotaciones en función de las variaciones en la matrícula. Aún en el marco de la flexibilización del estatuto docente que entró en vigencia en 1997, las escuelas municipales no han podido ajustar el número de docentes en sus escuelas, las que han perdido más del 30% de sus alumnos entre 1982 y 1998 <sup>4</sup>.

Además de la subvención por alumno, que tiene un valor equivalente para escuelas municipales y privadas subvencionadas, a partir de 1993 todas las escuelas privadas y las municipales secundarias pueden cobrar una cuota mensual por concepto de colegiatura. A las escuelas que cobran se les deduce de la subvención un porcentaje del valor cobrado, de modo de mantener el incentivo al cobro. En 1998 cerca del 40% de la matrícula privada subvencionada y alrededor del 15% de la matrícula de escuelas municipales secundarias pagaba colegiaturas mensuales por un valor promedio equivalente a una USE (o el 75% de las escuelas cobran el máximo no castigado con deducción de subvención, US\$7.5 por mes).

La participación de los padres en la práctica se ha limitado al “votar con los pies”, es decir, a pronunciarse sobre la calidad educativa ofrecida por la escuela ya sea matriculando o retirando a los hijos de las escuelas. No existen instancias participativas en las que los padres tengan ingerencia en los asuntos de las escuelas, ya que los centros de padres son

---

<sup>4</sup> En el marco del financiamiento por alumno, el incentivo a mejorar la calidad está en los recursos aportados por cada alumno nuevo que se gana, y a no disminuir los recursos por cada alumno que se pierde. En el caso de las escuelas municipales, al bajar su nivel de ingresos por pérdida de alumnos, muchos municipios han optado por cubrir el déficit con recursos propios (Espínola, Chaparro y Lazcano, 1997). Con esta medida, en las escuelas municipales se ha perdido el efecto potencial del incentivo.

llamados a reunión por decisión de la escuela, y sus actividades se focalizan en la solicitud de recursos para la escuela. El SIMCE es el mecanismo más directo de rendición de cuentas que dispone el sistema.

En síntesis, las escuelas privadas subvencionadas son más autónomas que las municipales en tanto cuentan con: i) total decisión sobre recursos aportados por la subvención, una vez pagados los sueldos de los profesores, ii) recursos adicionales aportados por los padres, iii) control sobre la contratación y despido de profesores y iv) negociación de salarios.

### **Los resultados:**

La metodología más comúnmente utilizada para evaluar los resultados educativos de la subvención por alumno es la comparación entre escuelas municipales y privadas subvencionadas, controlando las diferencias entre ambos tipos de establecimientos. La variable más importante de controlar es el nivel socioeconómico de los alumnos, ya que el sistema ha derivado en una autoselección de alumnos según la cual los niveles relativamente más acomodados han mostrado preferencia por las escuelas privadas subvencionadas. Estas últimas han captado las aspiraciones de una clase media ascendente, y en ellas se concentra un alumnado cuyos padres tienen más educación y un promedio de ingresos más alto que las escuelas municipales.

*Eficiencia interna:* la diferencia más significativa entre escuelas privadas subvencionadas y municipales es el porcentaje de alumnos que egresa sin repetir ningún grado, que es 38% en las escuelas municipales y 44% en las privadas subvencionadas. En ambos tipos de escuela 7 de cada 10 alumnos que ingresan logran completar los 8 años de la educación básica en un promedio de 10 años de estudios (Aedo, 1998).

La *relación profesor/alumno* es de 20.7 en escuelas municipales y 30.6 en escuelas privadas subvencionadas, en tanto que el *salario promedio* de los profesores es 40% más alto en las escuelas municipales que en las privadas (Larrañaga, 1997).

Los resultados sobre el *rendimiento académico* que entrega el SIMCE a la opinión pública, separados para escuelas municipales y privadas subvencionadas y de acuerdo a la categoría socioeconómica de la escuela, revelan que estas últimas obtienen sistemáticamente puntajes superiores a las escuelas municipales en alrededor de 5 puntos porcentuales. Ha surgido un debate académico sobre la metodología más adecuada para controlar el Nivel Socioeconómico (NSE) de los alumnos para hacer una comparación rigurosa, pero el uso de las metodologías más tradicionales en este campo sugieren que, controlando por NSE, el rendimiento de las privadas tiende a ser mejor que el de las municipales (Aedo y Larrañaga, 1995; Larrañaga, 1997; Espínola y Castro, 1999).

En síntesis, en las escuelas privadas el costo por alumno es menor y obtienen resultados educativos, incluyendo los académicos, mejores que las municipales. Según las evidencias aquí analizadas, estas diferencias no se deben al carácter privado o público de su administración como algunos han sugerido (Lehman, 1994), sino fundamentalmente a los diferentes grados de autonomía administrativa y financiera que les otorgan las normas que las regulan. La mayor flexibilidad que las normas otorgan a las privadas les da a éstas la autonomía necesaria para ajustar la planta docente y captar mayores recursos a través del cobro de colegiatura, lo que a su vez les permitiría reducir sus costos fijos y aumentar el margen para mejorar los insumos educativos y la calidad de la educación que ofrecen.

Si miramos las lecciones más significativas que han aportado cada uno de los casos analizados, el resultado es el siguiente:

Minas Gerais: la evaluación externa es la que produce más efecto sobre el rendimiento académico; la devolución de los resultados a los profesores favorece acciones para mejorar los índices de rendimiento.

Nicaragua: hay una relación directa y estrecha entre la autonomía para contratar y evaluar a los profesores y el rendimiento de los alumnos.

El Salvador: la participación de los padres tiene un efecto positivo sobre el rendimiento educativo a través de su intervención para: i) el control del desempeño docente (asistencia, puntualidad, tareas), y ii) incentivar a los hijos a hacer tareas en el hogar y a tener una asistencia regular a clases.

Chile: para que produzca los resultados esperados de mejoramiento de la calidad, el sistema de “vouchers” debe ir acompañado de autonomía para manejar los recursos financieros y fundamentalmente, los recursos humanos.

El análisis de los casos analizados en su conjunto parece sugerir que una de las ventajas comparativas de esta estrategia estaría en los casos en los que existen comunidades muy bien organizadas o con experiencia en organización y participación, como es el caso en Nicaragua y El Salvador, en donde la guerra obligó a las comunidades a organizarse para sobrevivir en ausencia de un estado abastecedor. En el caso de Brasil, el gobierno promovía la participación de la comunidad como parte de un proceso de democratización de la sociedad civil. En un contexto de autonomía de las escuelas, la decisión de los padres de elegir o abandonar una determinada escuela constituye un incentivo importante para mejorar la calidad de los resultados educativos.

Entre los aspectos a tomar en cuenta respecto a la AA son las variables de administración de personal, es que en el caso de Minas Gerais (y en todo Brasil), son las secretarías estatales las que fijan los salarios, contratan a los profesores y pagan los salarios. En los

casos de Nicaragua y El Salvador, es el estado central el que fija los salarios, pero la escuela (el director o el consejo) contrata a los docentes y paga sus salarios.

## **B. Autonomía Pedagógica (AP)**

La AP se implementa a través de la elaboración de pequeños proyectos pedagógicos en las escuelas, para lo cual la instancia inmediatamente superior les transfiere fondos y se les proporciona asistencia técnica. Hay quienes sostienen que en estos casos en realidad no se puede hablar de descentralización por el grado de control que mantienen los niveles superiores a la escuela sobre el uso de los recursos asignados (Hanson, 1995). Aún cuando es cierto que los niveles de gobierno efectivamente mantienen un cercano monitoreo y control sobre el uso de los recursos, como veremos en la descripción de como operan los proyectos, se puede considerar una estrategia de descentralización en la medida que otorga a las escuelas mayor autonomía que la que nunca han tenido en los sistemas altamente centralizados imperantes en todos estos países hasta la década de los 80.

Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay han ido incorporando la estrategia gradualmente, de manera que hoy día todos tienen alguna forma de AP, incluyendo Bolivia, que aún se encuentra en la etapa de diseño (ver anexo con fichas descriptivas de los proyectos escolares en los cinco países aquí analizados).

El primer país en introducir la AP fue Chile. En el marco del programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECE), se dispuso un fondo concursable para financiar pequeños proyectos pedagógicos elaborados por las escuelas. Estos primeros proyectos, en escuelas primarias, se empezaron a ejecutar en 1993. Siguió Argentina en 1994, que abrió una línea de financiamiento a proyectos innovadores en el marco del programa de Reformas e Inversiones en Educación (PRISE) y el Uruguay en 1995<sup>5</sup>.

Las experiencias en secundaria surgieron en Paraguay y Chile en 1996, a los que siguió Uruguay en 1998. El último país en incorporar esta línea estratégica de descentralización fue Bolivia, que empezó con el diseño del programa y de los materiales, así como con algunos cursos de capacitación en 1997, pero que en 1999 aún no había abierto la línea de financiamiento a las escuelas.

Hay que señalar que en el caso de Argentina, por tratarse de un país federal, el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) de nivel nacional pone a disposición de las provincias esta línea de financiamiento dentro de un programa de reforma mayor al cual éstas pueden acceder voluntariamente. Cada jurisdicción hace su propia normativa en el marco del

---

<sup>5</sup> En Colombia se han implementado Proyectos Educativos Institucionales (PEI), desde 1994, los cuales fueron introducidos mediante la Ley General de Educación es decir, son masivos y obligatorios. Los recursos se asignan según la voluntad de la autoridad departamental. Son muy escasas las jurisdicciones que han dado recursos para la implementación de los PEI y las evaluaciones señalan que las presiones políticas son más determinantes que la calidad de los proyectos (Caballero, 1999).

Reglamento Operativo del PRISE, diseña y ejecuta los concursos con un jurado local, adjudica mediante actos jurídicos provinciales, y acompaña la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos. El financiamiento proviene del PRISE. En octubre de 1999, 20 provincias se habían plegado a esta estrategia y todas habían ejecutado al menos un llamado a concurso.

El modo de operar es semejante en todos los países, puesto que hay un modelo inicial, el de Chile, que se ha ido adecuando a las realidades de los países y niveles educativos. Se trata de abrir un fondo concursable al cual pueden postular las escuelas presentando proyectos que respondan a los criterios de elegibilidad y calidad que el programa ha establecido y comunicado por anticipado a las escuelas.

Se forma una comisión compuesta por personal del nivel del sistema educativo superior al de las escuelas, y algunos de los casos participan también representantes de los docentes. Los criterios de selección en general contemplan indicadores de calidad del proyecto y respuesta a los objetivos generales del programa. En el caso de Uruguay se especifican 4 categorías de criterios: i) coherencia, ii) calidad, iii) pertinencia y población beneficiada y iv) continuidad. En el caso de Chile y Uruguay se ha introducido unos criterios adicionales de equidad, mediante los cuales se da prioridad a las escuelas que muestran resultados académicos bajos y cuyos alumnos son pobres. En el caso de Chile, la compensación por equidad determina que las escuelas de alto riesgo reciben un monto por alumno 50% mayor que las de mediano y bajo riesgo. Luego se hace una selección que determina el financiamiento de los mejores proyectos.

En la totalidad de los casos se trata de instaurar actividades nuevas, que requieren habilidades y destrezas que tradicionalmente no se exigían a los docentes como parte de su labor pedagógica, como la preparación y gestión de proyectos, el trabajo en equipo y la rendición de informes de avance y finales sobre el desarrollo de las actividades. Las dificultades demostradas por los equipos de las escuelas para la preparación de los proyectos ha sido la primera evidencia de la demanda a destrezas no ejercitadas. Para apoyar esta actividad, los programas contemplan ya sea capacitación o asistencia técnica, en general entregada por los supervisores, durante la fase de preparación. La duración promedio de los proyectos es de 30 meses en Chile, 24 meses en Uruguay.

Se trata de proyectos cuyo monto ha variado entre US\$3.500 y US\$10.000, y los recursos se invierten principalmente en equipamiento, gastos de operación, capacitación y asistencia técnica.

**Cuadro No. 5**  
**Costo promedio de los proyectos educativos**

País	Costo por proyecto En US\$

Argentina	5.000
Bolivia	6.000
Chile	10.000
Paraguay	4.000
Uruguay	3.500

Los recursos se entregan en cuotas, las que se condicionan ya sea a desembolso de la cuota anterior, a entrega de informes de avance o a rendiciones contables.

### **Resultados de la Autonomía Pedagógica:**

Todas las experiencias aquí analizadas, excepto Bolivia, incluyen en el material de difusión, información sobre los efectos de la experiencia en los actores y en las actividades de la escuela. Esta información es producto ya sea de las apreciaciones recogidas por los supervisores en sus visitas a las escuelas, o de los datos contenidos en los informes de avance presentados por los proyectos en ejecución. Sin embargo, aquí no hemos utilizado este tipo de información, y hemos seleccionado solamente aquella que es producto de evaluaciones más o menos rigurosas de resultados e impacto. Hemos hecho una excepción con el caso de Argentina, para llamar la atención sobre la necesidad de realizar evaluaciones objetivas y mostrar cómo la información aportada por los actores a lo más sugiere que algunas de las cosas deseables que pasan en las escuelas podrían ser producto de los proyectos escolares, pero que en realidad abre más preguntas que las que contesta.

#### **1. Los Proyectos Innovadores en Argentina**

Un ejemplo del tipo de información recogida a través de la opinión de los actores es la que presenta la Argentina en la página web en la que el Ministerio de Educación y Cultura (McyE) nacional da a conocer las experiencias con proyectos innovadores en las provincias. En esta se da un listado de los procesos y actividades que los actores interpretan como resultado de la implementación de proyectos innovadores, los que se obtienen a partir de informes de seguimiento de los equipos técnicos, de informes de avance proporcionados por las escuelas, de observaciones en las escuelas, y registros de la opinión de alumnos, maestros, directivos y miembros de la comunidad:

- Capacidad de buscar soluciones innovadoras para la transformación institucional.
- Elaboración de indicadores de evaluación.
- Priorización de problemas y necesidades pedagógicas.
- Propuestas de acción diferentes a las habituales.
- Determinación de necesidades y recursos.
- Distribución de responsabilidades.
- Previsión de resultados.
  
- Selección y contratación de asesores y/o capacitadores externos.

- Mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos de la institución.
- Mejor articulación entre diferentes niveles o ciclos.
- Mayor eficiencia en la gestión de insumos pedagógicos.
- Gestión más flexible de los espacios y los tiempos.
- Generación de nuevas formas de relaciones horizontales de cooperación e intercambio.
- Conformación de equipos de trabajo eficaces.
- Fortalecimiento de los vínculos con instituciones externas como ONG, OSC, etc.
- Revisión y modificación de prácticas docentes.
- Generación de procesos de reflexión, autoevaluación y toma de decisiones.
- Capacidad para mejorar las condiciones y los resultados de los aprendizajes.

Si bien resulta interesante conocer las nuevas dinámicas organizacionales aparecidas en las escuelas junto con los proyectos innovadores, hay varias preguntas que no se pueden responder con este tipo de información. Por ejemplo, ¿cómo sabemos que éstas son producto de la implementación de Proyectos Innovadores (PI); qué aspectos de los PI son los que producen estas conductas deseadas; quienes son los actores en los que estos cambios tienen mayor impacto; y finalmente, qué efecto tienen estas nuevas conductas y actividades en los resultados educativos?

Los únicos dos países que a la fecha han realizado evaluaciones que cumplen con los requisitos planteados por el uso del modelo de las funciones de producción de la escuela en el que aquí nos estamos basando son los que comenzaron más tempranamente con la implementación de proyectos de mejoramiento escolar, Chile y Uruguay, que se presentan a continuación.

## **2. Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Chile**

La evaluación de los resultados de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), se realizó a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Escuela de Educación de la Universidad Católica (PUC, 1998). Se aplicaron cuestionarios a profesores y sostenedores, se analizó informes de PME para conocer la visión de los ejecutores, y se usó procedimientos cualitativos complementarios como la observación directa a escuelas, grupos focales y análisis de algunos PME aprobados. La metodología de análisis fue la del grupo control, en la que se comparó escuelas con y sin PME.

Respecto a lo que aquí más nos interesa, la evaluación de los efectos de los PME sobre el rendimiento académico y la eficiencia interna se efectuó en base datos estadísticos de asistencia y repetición, y a los puntajes del Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Se comparó escuelas con y sin PME, y se tomó

también un grupo con PME y con P-900, un programa de apoyo a la calidad focalizado en escuelas vulnerables, de nivel socioeconómico (NSE) bajo <sup>6</sup>.

*Rendimiento Académico:* se midió para cada escuela el incremento en el puntaje SIMCE de un año de aplicación al otro, en el año en que se adjudicó el PME. Los resultados muestran que el impacto de los PME sobre el rendimiento académico medido por el SIMCE es modesto (del orden de 0,2 a 0,3 unidades estándar), pero muestra una tendencia prometedora a subir. El 40% de las escuelas no mostró variaciones. El efecto es algo mayor en el 4° básico que en el 8° básico, y en castellano que en matemática.

*Eficiencia interna:* no se observan diferencias en las **tasas de asistencia** de las escuelas con y sin PME; las **tasas de repitencia** son mayores en las escuelas con PME que en las escuelas sin PME, pero se observa una tendencia a la disminución de esta tasa en las escuelas con PME.

*Equidad:* la equidad es mayor en las escuelas control que en las con PME, pero estas últimas muestran un avance mayor que el grupo control. Se observa una equidad mayor en castellano que en matemática, y en 4° básico que en 8° básico <sup>7</sup>.

*Cultura organizacional:* mejoramiento del clima organizacional, aumento del nivel de autonomía pedagógica, incremento de las relaciones hacia la comunidad y mayor orientación a usar una visión interdisciplinaria en las actividades pedagógicas.

*Material didáctico:* los materiales educativos aportados a través del Paquete de Apoyo Didáctico (PAD) produjo formas de enseñar más dinámicas y motivadoras, y atendiendo las características de los alumnos. No se evaluó el impacto del PAD sobre los resultados educativos.

*Docentes:* los profesores informan que hay una tendencia a innovar en sus prácticas educativas y a usar nuevas metodologías; se promueve un trabajo más integrado entre docentes, en torno a objetivos comunes y valorando la transversalidad propuesta por la reforma; mejora el clima de trabajo y se incentiva el compromiso hacia la gestión institucional y se incrementa la autoestima.

*Alumnos:* los cuestionarios contestados por los alumnos revelan un aumento de la autoestima, un incremento en la autonomía y una potenciación de las habilidades de comunicación entre pares.

---

<sup>6</sup> Queremos señalar que en el documento de evaluación se establece que las escuelas del grupo control (sin PME) son menos vulnerables es decir, muestran un NSE más alto y resultados SIMCE superiores a los de las escuelas con PME. No se aclara por qué ambos grupos de comparación no fueron igualados en cuanto a las variables de contexto.

<sup>7</sup> Tenemos dudas acerca de la forma como se mide equidad, la cual se operacionalizó como la medida en que los resultados SIMCE de las escuelas con PME se aproximan a los de los colegios particulares pagados.



Participación de los padres: Las encuestas revelan una mayor incorporación de las familias al proceso educativo. A pesar de lo declarado en las encuestas, la incorporación de padres y apoderados a las actividades tiene una frecuencia muy baja.

En síntesis, los resultados de la evaluación sugieren que los PME tienen un efecto modesto sobre el rendimiento académico, que tiende a producir una disminución de la repetición e inducen al logro de una mayor equidad.

Los cambios en la forma de hacer clases se deben al uso del nuevo material proporcionado por el PAD. Según revelan las entrevistas, los PME generan cambios en la cultura organizacional, la interacción entre docentes, el clima organizacional, la motivación y el compromiso de los docentes, los que tendrían un efecto importante sobre los resultados educativos. Sin embargo, el estudio muestra una importante debilidad al no comprobar empíricamente esta relación de la que dan cuenta los entrevistados. Como ya lo hemos señalado, creemos que la opinión de los actores debe ser confirmada, puesto que éstos tienden a producir respuestas en la línea de lo que el entrevistador o el programa en cuestión esperan de ellos.

### **3. Los Proyectos de Mejoramiento Escolar en Uruguay**

La evaluación realizada en los PME de Uruguay tuvo por objeto analizar los factores endógenos y exógenos que interactúan determinando la capacidad de los PME para incrementar la eficiencia de las escuelas (ANEP, 1998). Para ello el estudio buscó distinguir los efectos relativos del PME separándolos de otros factores escolares y extra-escolares que pudieron haber afectado el rendimiento escolar, la cultura profesional, y la relación con las familias y la comunidad. Se usó la metodología del grupo control, y se distinguió cuatro categorías de escuelas según su contexto social, su tamaño y su ubicación territorial (urbano o rural) <sup>8</sup>.

Rendimiento académico: la presencia de PME aparece relacionada modesta pero positivamente con los resultados académicos. Al comparar escuelas con y sin PME por categorías de contexto, las escuelas con PME muestran resultados levemente superiores en castellano, y significativamente superiores en matemática <sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Las categorías son: i) favorables, escuelas grandes urbanas; ii) medios, escuelas pequeñas medianas y grandes urbanas; iii) desfavorables, escuelas muy pequeñas y pequeña rural y medianas y grandes urbanas; iv) muy desfavorable, muy pequeñas rurales y urbanas y pequeñas, medianas y grandes urbanas.

<sup>9</sup> El rendimiento académico según las pruebas objetivas nacionales realizadas por la Unidad de Medición del Rendimiento Educativo (UMRE).

Tamaño de la escuela: cuanto menor el tamaño de la escuela, mayor la diferencia en los puntajes de las pruebas UMRE a favor de las escuelas con PME; la consistencia de estas diferencias es mayor en matemática que en castellano.

Eficiencia interna: hay un incremento notorio en los indicadores de **asistencia** en las escuelas con PME, el que llega al 10% en los contextos desfavorables y muy desfavorables. Sin embargo, no es posible atribuir esta mejora a la presencia de PME, independiente de la política nacional que enfatiza la importancia de mejorar los indicadores de rendimiento educativo. El indicador de **repetición** se muestra inelástico a la presencia de PME, aun cuando se distingue las escuelas según su contexto.

Cultura profesional: se midió la probabilidad que un director permanezca en la escuela, dado que la rotación de directores es un problema en Uruguay, y se encontró que en las escuelas con PME hay un porcentaje mayor de directores que proyectan permanecer en la escuela por los próximos 3 años que en las escuelas sin PME (57,3% y 51,2% respectivamente). Ahora, lejos de ser esto un resultado de los proyectos, podría indicar que las características de estos directores estaría incidiendo en que la escuela elabore y apruebe un PME.

Eficiencia docente según el director: la identificación de problemas de licencias, asistencia y participación de los docentes es menor en escuelas sin PME que en escuelas con PME (1,6% y 7%, respectivamente). Por el contrario, las escuelas con PME identifican más problemas en relación a la formación de equipos (colaboración) que las escuelas sin PME. Una interpretación posible es que los problemas de ausentismo y apoyo de los profesores son generalizados y afectan a las escuelas aunque no tengan proyectos, en cambio las escuelas con PME son más sensibles a identificar problemas de formación de equipos, por ser esta una demanda propia de los PME.

Participación de las familias: las escuelas con PME identifican problemas en la comunicación con las familias en un mayor porcentaje que las escuelas sin PME. Lejos de indicar que no hay impacto de los proyectos, se sugiere que éstos sensibilizan al director respecto a la comunicación con las familias.

En síntesis, la evaluación en este caso permite obtener la siguiente conclusión: los efectos de los PME sobre los resultados educativos son modestos, más significativos en matemática y en las escuelas pequeñas en donde se observa el mayor impacto. El estudio no entrega evidencias de cambios en la forma de hacer clases, pero sugiere que los efectos operan a través de una mayor conciencia y seguimiento del director sobre el desempeño de los docentes.

### III. ANALISIS COMPARATIVO

En esta sección presentaremos un análisis comparativo de los objetivos y los resultados de las dos estrategias de autonomía escolar aquí discutidas. El propósito de este análisis es entregar al lector elementos para evaluar cual de las dos resulta más pertinente para su interés o situación particular.

La comparación se hará en función de una caracterización “modal” de ambas estrategias, en la que se destacan aquellos aspectos que tienden a repetirse en la mayoría de los casos, así como aquellos en que un caso se distancie significativamente de la distribución modal.

La hipótesis que guía nuestro análisis es que, mientras más autonomía de la escuela, medida por el número de funciones transferidas, mayor es el espacio para usar la creatividad y producir soluciones tendientes a la obtención de mejores resultados educativos. Los grados y ámbitos de autonomía varían en los casos estudiados, y van desde un importante grado de autonomía (A+) cuando el dinero se transfiere tipo “suma alzada”, para financiar todas las necesidades de la escuela, incluyendo los salarios del personal (el caso de Nicaragua y El Salvador), a una autonomía media (A+-), en los casos en los que se transfiere una cantidad limitada de dinero para gastos más bien marginales de la escuela, puesto que no incluye salarios ni incentivos al personal (autonomía “a la brasilera”) y hasta una autonomía acotada (A-), en los casos en los que se transfieren recursos para gastos relacionados con un proyecto particular con objetivos, actividades y resultados específicos (los proyectos escolares en el cono sur).

#### **A. De los costos**

Aún cuando los datos disponibles no permiten conocer el costo por alumno de la AA y de la AP, sabemos que en el caso de esta última, cada proyecto escolar tiene un costo promedio que varía entre US\$3.500 y US\$10.000. En cuanto a la AA, ésta no involucra costos adicionales sino una forma diferente de asignar los mismos recursos. Es posible que la AA implique costos iniciales de creación de capacidades o la instalación de sistemas de información y evaluación, pero éstos son menores y se recuperan en tanto representan inversiones que contribuyen a la sostenibilidad de la autonomía en las escuelas. Por lo tanto, podemos concluir que el costo de la AA es menor que el de la AP.

#### **B. De los objetivos**

Vale la pena detenerse en el análisis de los objetivos de ambas estrategias para destacar lo que parece un problema de diseño o concepción en los casos de proyectos escolares (AP), y que puede tener efectos en los resultados, puesto que entrega mensajes poco claros a los docentes y actores involucrados en las escuelas.

En el caso de la AA, los objetivos son breves, simples y focalizados en los siguientes aspectos: cobertura y oferta educativa, eficiencia en el uso de los recursos, eficiencia del

sistema educativo, mejorar la calidad del aprendizaje y promover la participación de los padres.

El análisis de estos objetivos muestra cómo se está usando un medio administrativo para generar un producto pedagógico. Esta estrecha relación entre los aspectos de gestión y de pedagogía en la escuela ha sido ampliamente discutida en la literatura (Espínola, Almarza y Cárcamo, 1994), y los resultados de los casos aquí analizados parecen confirmar esta relación. Aún cuando el efecto de la AA sobre el rendimiento educativo es débil, los tres casos descritos muestran incrementos en estas variables, causados por cambios en la gestión.

En el caso de la AP, los 5 casos analizados dan cuenta de una gran dispersión de objetivos en una misma estrategia, los que cubren un amplio rango que va desde la implementación de política nacional hasta la integración de las necesidades de la comunidad, desde el área de la gestión hasta la pedagogía en el aula. Esta dispersión se ha graficado en el cuadro siguiente, en el que se ha ordenado los objetivos según se relacionen con intereses nacionales o de la comunidad y alternativamente, con aspectos de gestión o de la pedagogía.

Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho corresponden a los que podemos considerar propiamente como los objetivos o fines de la AP, en tanto que los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo corresponden en realidad a los medios a través de los cuales se espera se logrará los objetivos representados por indicadores de resultados educativos.

**Cuadro N° 6**  
**Categorías de objetivos de la AP**

**POLITICA NACIONAL**

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la eficiencia interna del sistema.</li> <li>- Mejorar la calidad educativa.</li> <li>- Disminuir la repitencia y la deserción.</li> <li>- Aumentar la equidad.</li> <li>- Modernizar y mejorar la gestión Institucional.</li> <li>- Promover la transformación Institucional del liceo.</li> <li>- Facilitar la instalación del tercer ciclo de la secundaria (Paraguay).</li> <li>- Facilitar la instalación del tercer ciclo de la EGB (Argentina).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la descentralización pedagógica.</li> <li>- Generar capacidad para diseñar y ejecutar proyectos de mejoramiento educativo.</li> <li>- Facilitar la adecuación curricular.</li> <li>- Desarrollar propuestas pedagógicas de calidad y pertinentes.</li> </ul>
<b>GESTION</b>	<b>PEDAGOGIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la capacidad de innovación de la institución educativa.</li> <li>- Cambiar la cultura organizacional de la institución educativa.</li> <li>- Activar la capacidad de creación, iniciativa y autonomía profesional del docente.</li> <li>- Aumentar la motivación y el compromiso docente.</li> <li>- Aumentar la capacidad de innovación y gestión del docente.</li> <li>- Estimular el trabajo en equipo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr más aprendizaje.</li> <li>- Mejorar la calidad del aprendizaje.</li> <li>- Instaurar mejores formas de aprender.</li> <li>- Desarrollar competencias significativas y relevantes.</li> </ul>
<p>* Lograr mayor protagonismo de los actores.          * Fortalecer el vínculo entre el liceo y las familias.          * Aumentar la participación de los padres.</p>	

**ALUMNOS**  
**INTERESES COMUNIDAD**

Para un mismo programa aparecen objetivos pertenecientes a los cuatro cuadrantes del gráfico, lo que conduce a una cierta **confusión entre medios y fines**. Por ejemplo, la capacidad para generar y ejecutar proyectos es el medio para que se mejoren las condiciones en que se desarrolla el proceso educativo y no el fin último de la autonomía pedagógica. La capacidad de innovación y creatividad en los docentes es igualmente un medio para lograr que éstos desarrollen estrategias pedagógicas más atractivas para los

alumnos y así a éstos les resulte más fácil aprender. El trabajo en equipo, la capacidad de innovación, la motivación, y la cultura organizacional de la escuela no son más que los medios para lograr los objetivos.

Finalmente, los objetivos que aparecen más directamente vinculados a los intereses de la comunidad como el protagonismo de los actores, el vínculo entre el liceo y las familias y la participación de los padres, también son medios y no el fin de los programas de AP. Como lo demuestran las evaluaciones realizadas en algunos de los casos analizados, en particular el de EDUCO, esta es más bien un medio para lograr un mayor aprendizaje gracias a intervenciones como las siguientes: incentivan en los hijos la asistencia regular a clases y que hagan las tareas escolares; controlan la asistencia y puntualidad de los profesores, con lo que los alumnos disponen de más tiempo de aprendizaje; y por último, la presencia de los padres en la escuela y el poder que éstos pueden adquirir si participan en algún consejo que tome decisiones, les da seguridad a los hijos e incrementa su motivación por estar en la escuela y hacer bien lo que se espera de él.

Esta confusión de medios y fines en los documentos oficiales podría contribuir a confundir a los docentes y a desviarlos del objetivo central de su quehacer, el mejoramiento de los resultados educativos.

### **C. De los resultados**

En esta sección interesa medir o dimensionar los efectos de la autonomía sobre el rendimiento escolar y la identificación de los factores internos o externos de la escuela que facilitan la obtención de estos resultados.

En el ámbito de la escuela, este tipo de evaluación es una tarea que presenta ciertas dificultades. Resuelto el problema de distinguir las variables independientes de las dependientes – desafío no menor, según vimos en el análisis de los objetivos de la autonomía pedagógica – nos queda el problema de la metodología, que en la mayoría de los estudios muestra importantes deficiencias. Muchos de los estudios carecen de un grupo control adecuado, no logran un correcto aislamiento de las variables, y no miden correctamente el impacto.

El uso de la entrevista a los actores como metodología para dimensionar los efectos de las variables intervinientes sobre las dependientes presenta serios problemas. Si bien entrega información “de primera fuente”, conlleva el riesgo de la explicación tautológica. Se podría pensar que los resultados de la autonomía dependen de la voluntad de los actores, y que ellos responden que la autonomía produce buenos resultados porque ellos quieren que los produzca (Caballero, 1999). Por otra parte, las evidencias de estudios de evaluación de la experiencia de Nicaragua muestran que al ser entrevistados, los actores responden en función de sesgos previos y exógenos a la autonomía, como las condiciones económicas del entorno de la escuela (Fuller y Rivarola, 1998).

Adicionalmente, la determinación del efecto de la autonomía sobre los resultados académicos, además de presentar dificultades metodológicas importantes – como el control de los factores de contexto, y el aislamiento de las variables intervinientes – la interpretación de los resultados debe ser muy cautelosa. Sabemos que las medidas de desempeño son lentas para reaccionar frente a cambios en el sistema educativo y además, estas tienden a ser acumulativas, mostrando aumentos progresivos en el tiempo. Esto ha podido ser comprobado en evaluaciones realizadas en Minas Gerais, que muestran que el efecto aumenta con el tiempo que la escuela lleva funcionando con autonomía (Maia, 1997).

Teniendo en vista la cautela que es necesario tener al interpretar resultados y obtener conclusiones, intentaremos presentar los aspectos más relevantes de ambas estrategias, los que tienen el propósito fundamental de orientar la toma de decisiones en el sector.

## **1. Resultados de la Autonomía Administrativa**

En general, tres de los cuatro casos de AA (Minas Gerais, El Salvador y Nicaragua) cuentan con evaluaciones rigurosas y en la línea de identificar las variables intervinientes para cuantificar su efecto sobre el rendimiento educativo. En el caso de Chile se cuenta con información estadística que permite comparar escuelas con y sin autonomía en función de los indicadores relevantes, y que han servido de base a los estudios independientes en los que se basa este análisis. En estos estudios, la autonomía es medida según el porcentaje de decisiones tomadas en un determinado período de tiempo, o por el número de funciones que pasan a ser responsabilidad de la escuela. El rendimiento educativo se desglosa en índices de asistencia (de alumnos y profesores), repitencia, abandono y resultados académicos.

La información recogida en las evaluaciones permite concluir lo siguiente:

- Cambios introducidos en el ámbito de la gestión de la escuela producen indirectamente un impacto importante sobre los resultados educativos.
- Las medidas administrativas que más afectan los resultados educativos son la facultad de contratar y despedir profesores y de evaluar su desempeño.
- La evaluación externa del rendimiento académico y la devolución de los resultados a los profesores produce un efecto importante sobre los resultados educativos.
- La elección de directores por la comunidad, los padres o los consejos escolares por sí sola, no tiene efectos sobre los resultados educativos.
- El monitoreo directo del desempeño de los profesores de parte de los padres, los directores o los consejos disminuye el ausentismo docente.
- El monitoreo directo de los alumnos fuera del aula a través de las visitas de los profesores a los hogares y del apoyo de los padres a la realización de tareas incide positivamente en su rendimiento.

- Cuando los padres se perciben como tomando decisiones que impactan la actividad escolar, tienden a apoyar a sus hijos en las tareas y a impedir que falten a la escuela.
- Finalmente, la AA induce a un mejor uso de los recursos, los que son usados más creativamente, con importantes ahorros y escaso desperdicio.

En síntesis, aún cuando la AA es una estrategia cuyas acciones apuntan fundamentalmente a aspectos de gestión, tiene un impacto no despreciable sobre los resultados educativos. Estos resultados sugieren que una acción fuerte en el área administrativa de la escuela provee condiciones para que los procesos educativos se desarrollen de la mejor forma y consecuentemente, produzcan mejorías en los resultados educativos. Los mecanismos más importantes serían la autonomía para contratar y despedir profesores y para realizar un seguimiento de su desempeño. Otro mecanismo importante es el aumento del tiempo para aprender, ya que tanto la disminución del ausentismo docente como el apoyo de los padres con las tareas significan que los alumnos disponen de un mayor tiempo para el aprendizaje.

## **2. Resultados de la Autonomía Pedagógica**

En primer lugar queremos señalar que de los cinco países analizados, sólo dos cuentan con evaluaciones de cierta confiabilidad, con mediciones de rendimiento académico y otros indicadores de resultados educativos y con análisis estadístico. Con esta aclaración queremos poner una nota de cautela respecto a la interpretación de las evidencias que hemos analizado, puesto que son basadas sólo en dos de los cinco países.

La información recogida sobre los efectos de la AP se sintetiza de la siguiente manera:

- El impacto de los proyectos escolares sobre los resultados educativos es modesto, y se debe en gran medida al efecto sobre el rendimiento académico, puesto que los indicadores de repitencia y deserción tienden a ser más refractarios (y en el caso de Uruguay totalmente inelásticos), a la autonomía pedagógica.
- Los directores toman más conciencia de los problemas con el desempeño docente como la frecuencia de licencias, los atrasos y la resistencia de éstos a trabajar en equipo, pero no tienen herramientas para incidir sobre este desempeño.
- Se producen nuevas formas de administrar los procesos y espacios educativos, como la elaboración de indicadores de evaluación, priorización de problemas y necesidades pedagógicas, previsión de resultados e integración horizontal de asignaturas.
- Los profesores informan sobre su mayor interés en introducir innovaciones en la sala de clases, pero no se entregan evidencias de que éstas se implementen. Según ellos, los cambios en la forma de enseñar están relacionados con el uso del material didáctico que se adquiere con los proyectos.
- Aumenta la motivación de los actores, ya que profesores y alumnos informan que obtienen más satisfacción en el trabajo y mejora su autoestima.



- Según muestran las entrevistas, los actores tienden a estar muy complacidos cuando trabajan en un proyecto escolar, y tienden a evaluar la experiencia más positivamente que lo que muestra la contrastación de sus opiniones con la realidad.
- Las escuelas que cuentan con autonomía pedagógica no muestran una participación de los padres distinta de la que se da en escuelas sin autonomía. Sin embargo, los datos señalan que ellos se perciben a sí mismos como más integrados a la escuela.

En el análisis de estos resultados, que tomaremos como indicadores de tendencia, llama la atención el débil impacto de la AP sobre los resultados educativos. El lector se preguntará por qué hay expectativas tan altas respecto a esta estrategia. Las razones principales son las siguientes: i) el foco de la AP es la sala de clases y los procesos pedagógicos, y por lo tanto se podría esperar un efecto más significativo sobre los resultados de estos mismos procesos; y ii) se produce un sesgo de selección de las mejores escuelas. Por tratarse de una participación voluntaria, podemos suponer que las escuelas que presentan proyectos escolares para su financiamiento son las más motivadas a mejorar sus resultados.

Las conclusiones más bien desilusionantes en cuanto al efecto de la AP sobre los resultados educativos pueden atribuirse a que las evaluaciones no están bien hechas, lo que podría ser. Sin embargo, queremos sugerir las siguientes razones: i) los proyectos escolares no logran transmitir con claridad que el objetivo fundamental es mejorar el rendimiento académico de los alumnos, puesto que la difusión de esta estrategia a las escuelas tiende a confundir los medios y los fines; ii) los proyectos escolares no logran revertir sino que tal vez potencian, el tradicional divorcio entre los aspectos pedagógicos y los aspectos administrativos de la escuela, vínculo que según confirman los antecedentes recogidos respecto a la AA, resulta fundamental para lograr escuelas más eficaces y iii) la AP no proporciona condiciones para monitorear el desempeño docente y usar incentivos de acuerdo a éste, lo que le restaría capacidad para actuar sobre los resultados educativos.

El que tres de los cinco países no cuenten con evaluaciones puede deberse a que algunos de ellos recién comienzan, pero más que eso, sugerimos que esto es producto de la tendencia a implementar medidas y reformas sin contemplar las evaluaciones de resultados e impacto que proporcionarían información clave para corregir o reorientar las actividades durante la ejecución <sup>10</sup>. Con esto queremos terminar este análisis de resultados con un llamado a la realización de estudios y evaluaciones sobre los efectos de la autonomía en la escuela, en particular de la AP.

#### **IV. SINTESIS Y ASPECTOS PENDIENTES**

---

<sup>10</sup> Este problema también se observa en Estados Unidos, en donde un prestigioso economista denuncia que, bajo presiones de los políticos en el Congreso, los cambios en educación se implementan sin contar con suficientes evidencias empíricas acerca de sus resultados (Krueger, A.B., en el New York Times de noviembre de 1999).

La primera pregunta que el lector se plantea, es sobre cuál de las dos estrategias de autonomía escolar resulta más conveniente y efectiva. Nuestro análisis mostró que las estrategias analizadas tienen **distintos efectos según el tamaño y el contexto socioeconómico de la escuela**. Mientras que la AA produce un mayor impacto relativo en las escuelas de mayor tamaño, generalmente en centros urbanos, la AP muestra su mayor impacto relativo en escuelas medianas y pequeñas, fundamentalmente rurales. Esto sugiere que en un mismo país o región administrativa, la fórmula de usar ambas estrategias de manera combinada, aunque política y operativamente puede ser más complicada, parecería ser más efectiva para descentralizar funciones hacia las escuelas.

En cuanto a la pregunta por cuáles son los factores claves, independientemente de la estrategia utilizada, analizaremos las evidencias que aportan las experiencias respecto a cada una de las categorías de variables del modelo (Cuadro N°1).

**1. Variables internas de la organización escolar:** en primer lugar están las *actividades administrativas* de la escuela, cuya función es establecer las condiciones para que el proceso pedagógico se de en óptimas condiciones. Según las evidencias revisadas, la variable fundamental es la **administración de recursos humanos**, en donde los datos muestran que la posibilidad de contratar y despedir a los docentes tiene un impacto importante sobre los resultados, así como el seguimiento de la asistencia y la puntualidad de los mismos.

Entre las *variables pedagógicas*, recogimos evidencias de que el tiempo de aprendizaje, la evaluación externa y la devolución de resultados inciden de manera importante sobre los resultados educativos. El análisis de los casos muestra que el **tiempo de aprendizaje**, afectado indirectamente a través de la disminución del ausentismo docente y del aumento de la asistencia de los alumnos, incide sobre los resultados educativos, al igual que la realización de **evaluaciones externas** y la **devolución de resultados**. Esta última por sí sola produce impacto, aunque débil, sobre los resultados educativos. Si se complementa esta actividad con la entrega de claves para interpretar los resultados y orientaciones sobre cómo mejorar el trabajo en el aula, el impacto es mayor.

Aun cuando hemos clasificado las tres anteriores como variables de tipo pedagógico, queremos resaltar que éstas dependen de decisiones administrativas y confirman el estrecho vínculo entre los aspectos administrativos y pedagógicos en el quehacer de la escuela. Como vimos, el aumento del tiempo de aprendizaje no se produce por cambios en la pedagogía o redistribución del tiempo de enseñanza en el aula, sino por la administración del tiempo de trabajo docente y el seguimiento de la asistencia de los alumnos. De igual forma, la evaluación externa y la devolución de resultados a las escuelas depende estrictamente de decisiones administrativas y la correcta implementación de estas funciones descansa sobre cuestiones de eficiencia administrativa.

Entre los *insumos* interesaría conocer los efectos del uso de material didáctico así como de las variables relacionadas con el profesor como la formación, experiencia y disposición al trabajo. Sólo en la evaluación de los proyectos escolares en Chile se menciona el **material didáctico**, constatándose que el Paquete de Apoyo Didáctico que las escuelas adquieren con recursos de los proyectos produce formas de enseñar más dinámicas y motivadoras. Sin embargo, el estudio no mide los efectos de estos cambios sobre los resultados educativos. En la experiencia de El Salvador, el material didáctico que contempla el programa EDUCO contribuye a paliar las condiciones desmedradas de los alumnos más pobres, disminuyendo la distancia entre los resultados de las escuelas que atienden a familias más pobres y las que atienden a familias con mayores recursos.

Sin embargo, esta relación ha sido más estudiada y ampliamente documentada en estudios sobre efectividad escolar (Reynolds and Cuttance, 1992; Lockheed and Verspoor, 1991). Se ha llegado a determinar que el impacto estimado sobre el rendimiento académico de una escuela bien equipada de insumos didácticos comparado con el impacto posible sobre otra escuela con menor cantidad de insumos puede equivaler a prácticamente la mitad de un año adicional de escolaridad (Rodríguez y Herrán, 1999).

Las **variables disposicionales del profesor** (autonomía, creatividad, capacidad de innovación, motivación, compromiso, protagonismo), tan importantes entre los objetivos oficiales de los proyectos escolares, por sí solas no son capaces de generar mejores estrategias pedagógicas o mejores resultados educativos. Estas deben ir acompañadas de variables que potencien sus efectos, como son los mecanismos de control y los incentivos adecuados, tales como el seguimiento de resultados, el monitoreo del desempeño y los bonos por desempeño.

**2. Variables externas a la escuela:** tenemos en primer lugar que los **consejos escolares** y/o los **padres organizados** tienen un rol crucial en el mejoramiento de los resultados a través del seguimiento que ellos pueden hacer del desempeño docente. Las evidencias muestran que este seguimiento mejora la asistencia docente y aumenta el tiempo disponible para el aprendizaje, incidiendo así sobre los rendimientos académicos.

Adicionalmente, **la participación de los padres** entendida como el grado de integración percibido por ellos mismos, independientemente de la integración real a los asuntos de la escuela, incide sobre los resultados en la medida que los padres apoyan más a sus hijos con las tareas y se preocupan de que no falten a clases.

**3. Variables de contexto:** los datos sugieren que el **nivel educativo de los padres** es determinante del tipo de influencia que pueden tener en las actividades de la escuela y en los resultados educativos. La participación de los padres a través del apoyo de las tareas de los hijos tiene un impacto mayor cuando los padres tienen un nivel de educación mayor; cuando tienen menos educación formal, el impacto actúa a través de su participación en el seguimiento del desempeño docente. En otras palabras, cuando el NSE

de los padres es medio o alto, la participación importa por la ayuda a los hijos con las tareas; cuando el NSE es bajo, importa por el control que éstos ejercen sobre el desempeño docente.

Finalmente, **el nivel de ingresos** puede paliarse a través de la disponibilidad de insumos que los padres no pueden adquirir. El caso del El Salvador muestra cómo los insumos didácticos aportados por el programa EDUCO contribuye a igualar los resultados entre las escuelas con programa y si programa, incrementando los resultados en las escuelas EDUCO, que parten de condiciones significativamente desmedradas. Cuando las familias tienen bajos ingresos, es necesario subsidiar los insumos que los padres no pueden aportar, contribuyendo así a disminuir la brecha entre alumnos cuyas familias cuentan con más o menos recursos.

**4. Resultados educativos:** de los indicadores considerados para medirlos, el **rendimiento académico** es el más susceptible de ser afectado por la autonomía, mientras que la asistencia y la repetición no responden tan fácilmente. Los casos de AA claramente muestran que **la asistencia** de los alumnos aumenta en la medida que los padres se perciban como integrados a la escuela. Por su parte, **la repetición** parece ser parte de una cultura institucional fuertemente arraigada en el imaginario docente y por lo tanto, resistente al cambio. Algunos estados de Brasil han logrado reducir las tasas de repetición gracias nuevas estrategias de gerencia del sistema educativo y por sobre todo, a un trabajo sistemático y directo con profesores, orientado a deshacer mitos y a implantar nuevas prácticas respecto a los alumnos más lentos para aprender (de Mello, 1995).

Finalmente, queremos determinar si se comprueba o no nuestra hipótesis de que a mayor autonomía, mayor efecto sobre los resultados educativos. Las evidencias aportadas por los casos analizados no nos permite determinar el peso relativo y por lo tanto jerarquizar las variables de autonomía según su nivel de influencia sobre los resultados. Sin embargo, los datos de las evaluaciones de la AA sugieren que esta es efectivamente la tendencia. Si consideramos que las variables administrativas están más arriba en la escala/gradiente de la autonomía y las pedagógicas más abajo, los tres casos analizados confirman que las variables administrativas afectan más fuertemente los resultados educativos que las variables pedagógicas.

Pero el punto importante de enfatizar es el estrecho vínculo que existe entre las decisiones de tipo administrativo y lo que sucede en el ámbito pedagógico. Muchos de los datos muestran cómo lo pedagógico se ve afectado por decisiones y mecanismos de resorte administrativo, lo que parece sugerir que el gran nudo ciego que se interpone entre la organización escolar y su eficiencia está en la escisión, la gran distancia el divorcio entre la gestión y la pedagogía que existe en las escuelas de administración más tradicional.

El liderazgo del director puede ser un catalizador importante para lograr una integración de los aspectos de gestión y de pedagogía. El caso de Uruguay muestra cómo la autonomía

pone los problemas de desempeño docente en un lugar central, e incrementa la motivación del director induciéndolo a asumir mayor liderazgo y compromiso.

### **Aspectos pendientes:**

1. **La sostenibilidad** de las actividades introducidas por la autonomía escolar es una pregunta que resulta altamente relevante en el caso de la AP, ya que se trata de una intervención con tiempo limitado. Este tema sólo aparece tangencialmente tratado en el caso de Uruguay, en donde se sugiere que ésta estaría relacionada con el grado de participación y continuidad de las responsabilidades que asumen los padres en los asuntos de la escuela, y en menor medida con la adquisición de material didáctico y equipamiento que permanece en la escuela más allá del financiamiento del proyecto escolar. En este caso, el peso que podría tener la capacitación docente se pierde por la alta rotatividad. En todo caso, es una cuestión que requiere ser estudiada, particularmente en el caso de la AP.
2. La **planificación de actividades** tanto administrativas como pedagógicas es una de las actividades que se piensa mejoraría los resultados educativos en la escuela. En los casos de AA se menciona que el contar con recursos de libre disponibilidad, independiente de su monto, permite a la escuela formular planes para el mediano plazo, y contar con instrumentos importantes para la reorganización de la gestión de los aspectos administrativos y pedagógicos. La pregunta por cuál podría ser el papel de la planificación en la obtención de mejores resultados educativos en el caso de la AP permanece sin respuesta. La realización de estudios para determinar esta relación resulta muy relevante en circunstancias que la planificación es limitada a la duración del año escolar y cuenta con recursos cuyo uso está limitado a las condiciones que se le imponen a los gastos en cada caso.
3. Los **incentivos para los docentes** en el caso de la AA se dan en la forma de bonos en dinero, en tanto en el caso de la AP estos incentivos son a lo más, puramente morales. El desempeño docente es uno de los factores respecto de los cuales hay claridad de que juegan un papel significativo en el mejoramiento de los resultados educativos, y las experiencias aquí analizadas muestran cómo el control de contrataciones y despidos de parte de la administración, y el control de la asistencia y la puntualidad de parte de los padres, mejoran este desempeño. Sería importante reunir antecedentes inequívocos y sólidos respecto al rol que podrían jugar los incentivos monetarios en los casos de AP.
4. Por último, y desde una perspectiva económica, falta por evaluar los costos de ambas estrategias y el uso, que se da a los recursos en contextos de autonomía.

## REFERENCIAS

- Aedo, C. (1998), “Diferencias entre Escuelas y Rendimiento Estudiantil en Chile”, en: Savedoff, W. (Comp.), *La Organización Marca la Diferencia: Educación y Salud en América Latina*, Red de Centros, BID.
- Alvarez, B. (1999), “Autonomía Escolar y Reforma Educativa”, PREAL.
- Caballero, P. y González, M.L., Compiladoras (1996). *Memorias Foro Proyecto Educativo Institucional Enfasis Currículo*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Caballero, P., Coordinadora de edición (1999). Seminario “Autonomía Escolar y Descentralización”, Instituto SER de Investigación, Santafé de Bogotá.
- Castro, C.deM. (1999), “Education: Way Behind but Trying to Catch Up”, to be published.
- Coleman, J.S. (1966) “Equality of Educational Opportunity”, US Government Printing Office.
- Cousinet, G. (1998). “Procesos de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés: medición de la calidad de la educación en la provincia de Mendoza, Argentina”, Programa de Investigación sobre Reformas Sociales en Educación y Salud en América Latina y el Caribe, Argentina.
- De Umanzor, S. et al. (1997). “El Salvador’s EDUCO Program: A First Report On Parents’ Participation in School-Based Management”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 4, Washington, DC: The World Bank.
- El Salvador EDUCO Team, (1997), “El Salvador’s EDUCO Program: A First Report on Parents’ Participation in School-Based Management”, Impact Evaluation of Education Reforms, Paper N°4, The World Bank.
- Espínola, V., Almarza, O. y Cárcamo, M.E. (1994), “Manual para una Escuela Eficaz: Guía de Autoperfeccionamiento para Directores y Profesores”, Serie Manuales Educativos, ZigZag, Santiago.
- Espínola, V., Chaparro, M. y Lazcano, L. (1997), “Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización”, Estudios Sociales N° 91, Corporación para la Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- Espínola, V. y Castro, C.deM. (Eds.), (1999), “Economía Política de la Reforma

- Educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Fuller, B. and Rivarola, M. (1998). “Nicaragua’s Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 5, Washington, DC: The World Bank.
- González, P. (1999), “Financiamiento, Incentivos y Reforma Educacional”, en: García Huidobro, J.E. (Ed), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular.
- Hanushek, E.A. (1995), “Education production functions”, in: Carnoy, M. (Ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, Elsevier Science Ltd.
- Jenks, C. et al. (1971), “Inequality”, London: Allen Lane.
- Jimenez, E. and Sawada, Y. (1998). “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 8, Washington, DC: The World Bank.
- King, E. et al. (1996). “Nicaragua’s School Autonomy Reform: A First Look”, Nicaragua Reform Evaluation Team, The World Bank. Internal Document.
- King, E.M. y Özler, B. (1998). “What’s Decentralization Got to Do With Learning? The Case of Nicaragua’s School Autonomy Reform”, Washington, DC: The World Bank.
- Krueger, A.B. (1999). “But Does It Work?”, in: *The New York Times Review of Books*, Nov. 7.
- Larrañaga, O. (1997), “Chile: A Hybrid Approach”, in: Zuckerman, E. and Kadt, E. (Eds.), *The Public-Private Mix in Social Services*, Social Agenda Policy Group, BID.
- Lehman, C. (1994), “El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad”, Serie Documentos de Trabajo N° 222, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago.
- Levin, H.M. (1995), “Raising Educational Productivity”, in: Carnoy, M. (Ed.), *Op. Cit.*
- Lockheed, M., Verspoor, A.M. et al. (1991), “Improving Primary Education in Developing Countries”, The World Bank, Oxford University Press.

Maia, E.M. (1997). “A Experiencia de Minar Gerais”, en: Cabral Costa, V.L., Maia, E. e Mandel, L.M., “Gestao Educacional e Descentralizacao: Novos Padroes”, Edicoes FUNDAP, Cortez Editora.

Martiniello, M. (1999). “Participación de los padres en la educación: hacía una taxonomía para América Latina”, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard (HIID), Escuela de Educación, Universidad de Harvard.

de Mello, G.N. (1995), “Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milenio”, (4ª edicao), Cortez Editora.

Mizala, A., Gonzáles, P., Romaguera, P. y Guzmán, A. (1999), “Los Maestros en Chile: Carreras e Incentivos”,

Paes de Barros, R. e Mendonca, R.S.P. (1997). “El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasilera”, en: Savedoff, W. Op. Cit.

Parente, M.M. y Luck, H. (1999), “Mapeamento da Descentralizacao da Educacao Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental”, Texto para Discussao Nº675, IPEA.

Plowden Committee (1967), “Children and Their Primary Schools”, London, HMSO.

Prawda, J. (1992), “Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned”, A View from LATHR Nº27, The World Bank.

Primary and Secondary Education Strategy, (1998), Inter-American Development Bank.

Reynolds, D. and Cuttance, P. (1992), “School Effectiveness: Research, policy and practice”, School Development Series, Cassel, London.

Rodríguez, A. y Herrán, C. (1999), “Secondary Education in Brasil: Time to Move Forward”, The World Bank, The Inter-American Development Bank, (unpublished document).

Savedoff, W. (Comp.) (1998), “La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina”, BID, Red de Centros de Investigación.

### **Documentos oficiales:**

Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1998). *Set de Módulos (PREL)*, Montevideo, Uruguay.



- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1999). *Proyectos Implementados 1998 (PREL)*, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). “Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)”, Folleto, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). “Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Manual de Divulgación”, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay, ANEP, (1994). “Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Manual de pautas de evaluación y selección de los PME ”, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). “Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Pautas de seguimiento, asignación y gestión de recursos financieros de los PME”, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (1994). “Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), Una Oportunidad para tu escuela”, Montevideo, Uruguay.
- Administración Nacional de Educación Pública, Proyecto ME.CA.E.P. de Uruguay (1999). *Estudio de los Factores Institucionales y Pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*. A.N.E.P./B.I.R.F. Unidad de Medición de Resultados Educativos. Montevideo, Uruguay.
- Fondo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) do Brasil (1993). *Crianca e adolescente: a prática dos direitos, Educação para todos: em busca do sucesso escolar o direito de ser curumim*, Brasília, Brasil.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1997). “Bases del Concurso de Proyectos Educativos”, Documento de circulación interna.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1998). “Anexo 1: Formulario de postulación del proyecto educativo escolar, Concurso de Proyectos Educativos Escolares”, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Bolivia (1998). “Guía Metodológica Documento de Apoyo”, La Paz, Bolivia.

- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). “Carpetas de apoyo para la elaboración de proyectos de mejoramiento educativo”, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). “Evaluación de proyectos de mejoramiento educativo, enseñanza básica y media, recomendaciones, pauta e informe”, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). “Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo para Educación Básica y Media”, Folleto, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación, República de Chile (1999). *Manual para la Enseñanza Básica, Proyectos de Mejoramiento Educativo*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). *Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE) Guía Técnica*, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria / MECES (1998). *Manual Operativo Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE)*, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). Proyecto de Innovaciones Escolares (PIE), “Pautas de evaluación y selección, año: 1998”, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1998). *Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE): Por una educación mejor y para todos por igual*, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1999). *Algunas prácticas exitosas de los Proyectos de Innovaciones Escolares (PIE)*, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1999). “Condiciones básicas para la elegibilidad de los proyectos de innovaciones escolares”, Asunción, Paraguay.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC, (1998). “Evaluación de la línea de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Programa MECE”, Santiago.
- Programa MES y FOD (1999). “Proyectos Educativos Liceales (PREL), Nuestro liceo, nuestro desafío”, Folleto, Montevideo, Uruguay.
- Provincia de Buenos Aires Dirección General de Cultura y Educación, Unidad Ejecutora

Provincial, Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación, P.R.I.S.E. (1998). *Jornadas de comunicación e intercambio de proyectos innovadores, Abstracts de proyectos innovadores convocatorias 1997 y 1998*, Mar de Plata, 19, 20, y 21 de Noviembre de 1998, Buenos Aires, Argentina.

Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (1994). *A política educacional de Minas Gerais: prioridades, compromissos, ações, 1991-1994*, Minas Gerais, Brasil.

Unidad Coordinadora Nacional de Programas con Financiamiento Externo, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina (1999).  
Website <http://www.ucnpfe.mcy.gov.ar>

Unidad Nacional de Servicios Técnicos, Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria (1997). “Manual para la elaboración de proyectos educativos”, La Paz, Bolivia.