

Nº 17

**Los efectos de la
descentralización del sistema
educacional sobre la
calidad de la educación
en América Latina**

**Donald R. Winkler y
Alec Ian Gershberg***

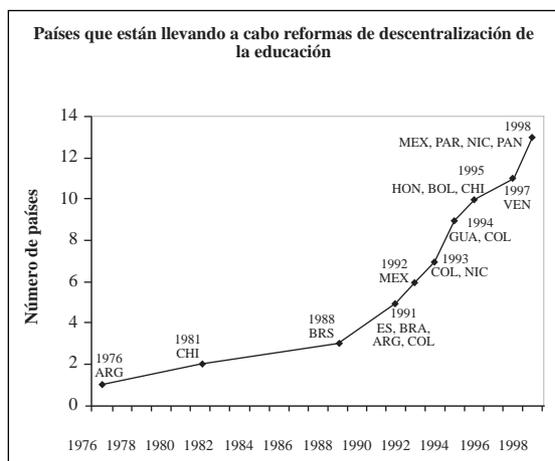
ABRIL, 2000.-

- * Donald R. Winkler es el Director Especialista para el Desarrollo Humano en la Región de ALC del Banco Mundial.
- * Alec Ian Gershberg es Profesor Asistente de la Escuela Milano de Administración y Política Urbana de la New School University y es Investigador de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen al PREAL. La traducción al castellano fue realizada por Maritza Blajtrach Roldán.

Como se ha visto, durante la década pasada, la descentralización del gobierno se volvió una práctica común en América Latina. El sector educacional no constituye una excepción y se ha producido un rápido aumento en el número de países que están llevando a cabo importantes reformas de descentralización (véase la Figura 1). Al mismo tiempo, se ha generalizado en todo el mundo la tendencia a otorgar a las escuelas mayor autonomía de decisión, con el fin de mejorar el desempeño de las mismas y su responsabilidad por los resultados. Sistemas escolares tan diversos como el de Victoria en Australia, el de Memphis en Tennessee y el de Minas Gerais en Brasil han otorgado la autoridad a los directores de las escuelas y luego, a través de una diversidad de mecanismos, los han hecho responsables del desempeño de sus escuelas.

Figura 1



Los dos tipos de descentralización de la educación – a niveles de gobierno inferiores y a nivel de la escuela misma – tienen orígenes y objetivos muy diferentes. La descentralización de la educación a niveles de gobierno inferiores ha sido emprendida casi sin excepción en el contexto de una descentralización más general del gobierno, cuyas causas pueden ser muy diversas. Por el contrario, la descentralización de la educación a nivel de la escuela misma normalmente ha estado motivada por preocupaciones con respecto al desempeño deficiente de las escuelas. Ambos tipos de descentralización de la educación se encuentran bien representados en América Latina y en este capítulo se analiza la evidencia de sus diversos efectos sobre la educación entregada por las escuelas a la fecha.

La literatura sobre la descentralización de la educación es cada vez más abundante; sin embargo, su naturaleza sigue siendo principalmente descriptiva. Los intentos por evaluar los impactos de la descentralización se han visto obstaculizados por la escasez de datos de referencia y la deficiencia de los diseños de las investigaciones, principalmente debido a la insuficiencia de datos. La deficiencia de las evaluaciones no se limita a los países latinoamericanos ni en desarrollo. Por ejemplo, Summers y Johnson (1991) revisaron más de 600 evaluaciones de la gestión a nivel de las escuelas en Estados Unidos y sólo encontraron dos casos que presentaban un diseño de investigación adecuado.

Este informe se basa en diversos estudios y evaluaciones recientes de la enseñanza básica y secundaria, tanto en América Latina como en otras regiones, de los cuales tres merecen ser mencionados. El Banco Mundial ha realizado recientemente varios estudios sobre descentralización de la educación en el mundo (Fiske, 1996; Gaynor, 1998); el Banco Interamericano de Desarrollo patrocinó investigaciones sobre los efectos de diferentes configuraciones organizacionales en la educación en Brasil, Chile y Venezuela (Savedoff, 1998); y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) trabajó con investigadores de cinco países (Bolivia, Brasil, Colombia, México y Nicaragua) en una evaluación de las estrategias de descentralización de la educación (di Gropello, 1998). Además, este informe se basa en diversas evaluaciones específicas a países de América Latina y en evaluaciones seleccionadas provenientes de otros lugares fuera de la Región.

FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El fundamento económico de la descentralización de la educación es el mejoramiento de la eficiencia técnica y social (Winkler, 1994). Se sostiene que la descentralización de la toma de decisiones otorgará mayor participación a los votantes/consumidores locales en la combinación de servicios que reciben y, por ende, aumentará su bienestar. Se presume que, cuanto más local es la decisión, mayor es la participación del votante/consumidor, es decir, es mayor a nivel de la escuela que a nivel municipal y es mayor en los gobiernos con un solo propósito (por ejemplo,

el distrito escolar) que con propósitos generales. Si el financiamiento y la oferta de educación se determinan a nivel local, el mejoramiento del bienestar social será aun mayor, dado que el votante/consumidor promedio estará dispuesto a pagar impuestos sólo hasta el punto en el cual los costos tributarios marginales y los beneficios educacionales marginales sean iguales.

Sin embargo, estos argumentos suponen un mundo en el cual la democracia funciona bien y todas las externalidades se capturan a nivel local. Si existe el riesgo de que las élites locales capturen la toma de decisiones local, puede que el bienestar social no aumente; este riesgo podría ser mayor en las sociedades con poca experiencia en una democracia participativa a nivel local. Si las externalidades supuestamente resultantes de la educación, especialmente la educación básica, se distribuyen más allá de los confines de la localidad, existe un poderoso argumento en favor de derivar un alto porcentaje del financiamiento de fuentes centralizadas. Asegurar la igualdad de oportunidad educacional, medida como mínimo en términos de la igualdad en el gasto educacional, es un argumento más en favor de un alto grado de centralización del financiamiento en aquellos países en los cuales existe una alta desigualdad en el ingreso.

El mejoramiento de la eficiencia técnica es el otro fundamento de la descentralización de la educación. En este caso, el argumento posee diversos elementos. En primer lugar, en la medida en que los precios y los procesos de producción varían en los diferentes lugares, existen eficiencias obvias resultantes de el hecho de que se permita que las autoridades locales asignen los presupuestos para los diferentes insumos. En segundo lugar, en situaciones en las cuales la capacidad de los ministerios del gobierno central de monitorear y supervisar las escuelas locales ha sido débil, la delegación de estas responsabilidades en los votantes/consumidores locales puede aumentar la responsabilidad de las escuelas por su propio desempeño. El interés de los votantes/consumidores locales puede ser mayor si también están aportando recursos – financieros o no financieros – a la escuela.

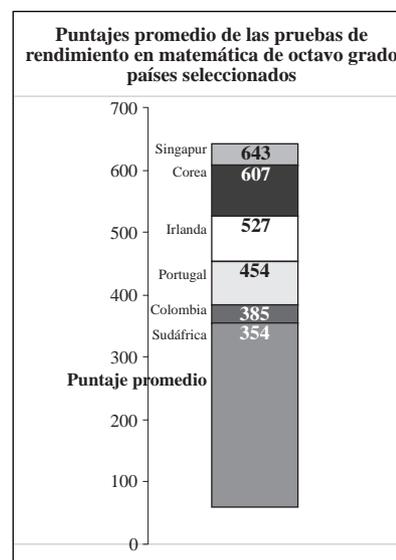
Un argumento final en favor de la descentralización es que el hecho de tener muchos proveedores

en lugar de uno solo probablemente dé como resultado una mayor diversidad de experiencias e innovaciones. Si existen los medios adecuados para comunicar e intercambiar información acerca de estas experiencias, un sistema descentralizado podría dar como resultado innovaciones y cambios más acelerados que un sistema centralizado. Es posible encontrar evidencia en favor de este argumento en el caso de Brasil (Xavier, Sobrinho y Marra).

EL CONTEXTO EDUCACIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

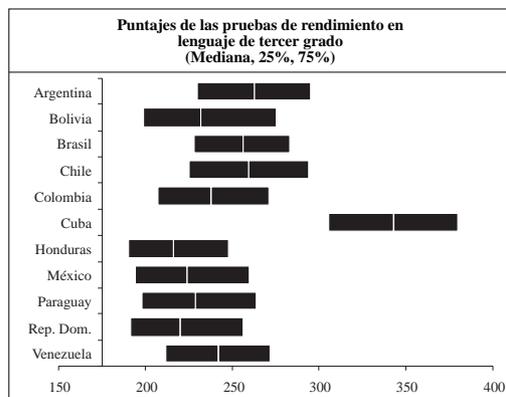
El problema del acceso a la enseñanza básica se encuentra resuelto para la mayoría de los niños de América Latina. Ahora bien, cada vez existe mayor consenso con respecto a que lo que debe mejorarse es la *calidad* de la educación, especialmente en las escuelas públicas y especialmente en el caso de los niños pobres (Cumbre de Las Américas II, 1998). La baja calidad se ve reflejada en las altas tasas de repitencia y deserción y en el bajo resultado obtenido por los alumnos en las pruebas de rendimiento estandarizadas. Los países de América Latina y el Caribe que han participado en pruebas internacionales de ciencia y matemática han obtenido puntajes levemente superiores a los de los países de África y muy inferiores a los de los países del Sudeste Asiático (véase la Figura 2).

Figura 2



Fuente: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). (1996). *Mathematics Achievement in the Middle School Year: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Center for the Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College. Noviembre.

Figura 3



Fuente: Datos de UNESCO en PREAL/CINDE 1999.

Por otra parte, la evidencia proveniente de una prueba de rendimiento escolar de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) administrada en 11 países de ALC muestra que, excluyendo a Cuba, el rendimiento de la mayoría de los países de la región de ALC no difiere mayormente, lo que sugiere que la mayoría de los países de ALC obtendrían un resultado deficiente en las pruebas de rendimiento internacionales (véase la Figura 3) (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1999). La baja calidad de la educación básica limita la calidad de los niveles de educación superiores y pone en riesgo la capacidad de la región de ALC de competir con el resto del mundo en el terreno de la economía. Además, si bien actualmente los niños provenientes de todos los grupos de ingresos tienen acceso a la enseñanza básica, siguen existiendo grandes desigualdades en la oportunidad educacional medida de acuerdo con la calidad de la educación escolar. En comparación con los niños de hogares con buena situación económica, los niños provenientes de hogares pobres probablemente recibirán menores inversiones para educación tanto del hogar como de la escuela.

Si bien los fundamentos de la descentralización son tanto de tipo político como educacional, los defensores de la descentralización esperan que uno de sus efectos sea el mejoramiento de la calidad. Otros posibles efectos son los cambios en la eficiencia y la equidad. Debido a la importancia del mejoramiento de la calidad y la limitada información disponible con respecto a la eficiencia y a la equidad, este documento se centra en el impacto de la descentralización sobre la calidad de la educación en la región de ALC.

TIPOLOGÍA

La descentralización toma muchas formas. Varía según el nivel de gobierno en el cual se delegan las decisiones, los tipos de decisiones traspasadas a otros niveles de gobierno y la orientación de la descentralización: el énfasis en el cambio de la entidad que ejerce la autoridad versus el énfasis en los cambios pedagógicos.

Nivel de descentralización

El nivel de descentralización de las decisiones educacionales varía desde el gobierno regional y local a la comunidad y la escuela. En muchos países federales – Brasil, Canadá, Alemania, India – los estados o provincias que conforman la federación han tenido una responsabilidad constitucional por la educación. En otros países – Argentina, México, Venezuela – las responsabilidades por la educación han estado localizadas históricamente en el gobierno central, pero han sido delegadas en gran medida a los estados o provincias durante la última década.

Muy a menudo, los gobiernos locales tienen responsabilidades educacionales, especialmente en relación con la enseñanza básica y secundaria. En Estados Unidos, la mayoría de los gobiernos de los estados han delegado la gestión educacional a gobiernos locales con un único propósito o a distritos escolares. En otros países - Brasil, Chile, Colombia – las municipalidades han recibido cada vez más responsabilidad por la educación durante la última década.

Finalmente, algunos países han otorgado a las juntas escolares y a las escuelas significativa autonomía de gestión (pero raramente de financiamiento) de la educación. Tal vez los Países Bajos constituyan el mejor ejemplo de un país que ha otorgado a los padres autoridad para crear sus propias escuelas con financiamiento y otro tipo de apoyo del gobierno central. Recientemente, en ciudades como Chicago y Memphis en Estados Unidos, el distrito escolar ha otorgado a la escuela una significativa autonomía de gestión.

Poder de decisión

Algunas funciones educacionales se encuentran descentralizadas incluso en los sistemas centralizados y otras están centralizadas incluso en los sistemas descentralizados. Un estudio de la OCDE con

respecto a sus miembros, por ejemplo, muestra que, incluso en sistemas centralizados, las escuelas toman la mayoría de las decisiones acerca de la organización de la instrucción. Estas decisiones incluyen la elección de los métodos pedagógicos, los textos de estudio, los criterios para agrupar a los alumnos en las escuelas y los métodos habituales de evaluación de los alumnos. Por otra parte, en la mayoría de los países europeos, la mayor parte de las decisiones de gestión del personal se toman a nivel central.

La metodología de la OCDE para medir el grado de descentralización de la educación divide las funciones educacionales en cuatro grupos: la organización de la instrucción, la gestión personal, la planificación y las estructuras, y los recursos. Para efectos de este documento, adaptamos estas definiciones para compatibilizarlas con la experiencia y la información disponibles de América Latina. En el Cuadro 1, se presenta el contenido de cada grupo.

Cuadro 1
Tipos de decisiones que pueden ser descentralizadas

<i>Organización de la instrucción</i>	Seleccionar la escuela a la que asiste el alumno. Establecer el tiempo de instrucción. Escoger los textos de estudio. Definir el contenido del currículum. Determinar los métodos pedagógicos.
<i>Gestión del personal</i>	Contratar y despedir al director de la escuela. Buscar y contratar a los maestros. Establecer o aumentar la escala de remuneraciones de los maestros. Asignar las responsabilidades docentes. Determinar la entrega de capacitación en el servicio.
<i>Planificación y estructuras</i>	Crear o cerrar una escuela. Seleccionar los programas ofrecidos en una escuela. Definir el contenido de los cursos. Establecer exámenes para monitorear el desempeño de la escuela.
<i>Recursos</i>	Desarrollar un plan de mejoramiento escolar. Asignar el presupuesto para personal. Asignar el presupuesto no relacionado con el personal. Asignar los recursos para la capacitación docente en el servicio.

Estructura y contenido

Del mismo modo en que la composición de las funciones educacionales que están descentralizadas varía entre los diferentes países, también varía el objetivo y la orientación de las reformas de descentralización. En algunas reformas, el control local es el objetivo, ya sea por razones políticas o con el fin de fortalecer la responsabilidad por los resultados de las escuelas hacia sus clientes. Estas reformas están centradas en la **estructura**, es decir, en transferir el poder y la responsabilidad por la toma de decisiones a niveles inferiores de gobierno o a las juntas escolares. Implícita en estas reformas está la expectativa de que el control y la responsabilidad a nivel local mejorarán la eficiencia, tanto en el uso de los recursos como en la correspondencia entre la demanda de los clientes y la oferta de servicios escolares.

En otras reformas, la meta es mejorar el aprendizaje y la transferencia del poder de decisión es simplemente un vehículo para lograr el objetivo. Estas reformas dan mayor énfasis al **contenido** de la reforma educacional que a la estructura misma. La participación de los padres es valorada por estas reformas debido a que se la visualiza como un aporte al éxito de la educación y no debido a que aumente la responsabilidad por los resultados. El hecho de lograr una correspondencia entre la demanda de los clientes y aquello que las escuelas ofrecen es importante sólo en la medida que la demanda del cliente sea coherente con el mejoramiento de la calidad.

Si bien es tentador contrastar las reformas estructurales con las reformas que enfatizan el contenido, esta tipología refleja en realidad un proceso continuo,

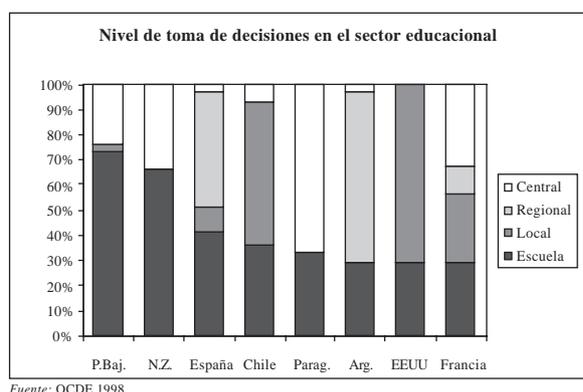
en el cual la mayoría de las reformas de descentralización abarcan elementos de cada uno de los tipos.

TIPOLOGÍA APLICADA A LA EXPERIENCIA RECIENTE EN AMÉRICA LATINA

La descentralización de la educación ha tomado muchas formas en América Latina y el resto del mundo. Siempre incluye la transferencia de autoridad y responsabilidad desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, pero varía considerablemente en términos de cuáles son las facultades de toma de decisión que se descentralizan y quién recibe estas nuevas facultades. En la Figura 4 se ilustra la amplia diversidad que existe en cuanto al nivel en el cual se toman las decisiones educacionales importantes en los países de América Latina y la OCDE. Además, dado que la descentralización de la educación suele ser parte de una iniciativa de reforma educacional más amplia, existe considerable variación en la práctica en términos de las medidas de mejoramiento escolar concomitantes.

En el análisis que se ofrece a continuación, la tipología se aplicará a las experiencias de Argentina, Brasil (centrándose en el Estado de Minas Gerais), Chile, El Salvador, México y Nicaragua.

Figura 4



Nivel de descentralización

El nivel de descentralización de la educación varía ampliamente en América Latina. En Argentina, la educación básica y secundaria y las escuelas normales fueron transferidas desde el gobierno central a los gobiernos provinciales (en 1976 y 1991, respectivamente) y hoy día la mayor parte de la autoridad por la toma de decisiones sigue concentrada en los ministerios de

educación provinciales. En lo que respecta a la concentración de la autoridad por la toma de decisiones a nivel regional, Argentina presenta un modelo singular en América Latina si bien México parece estar evolucionando rápidamente en una dirección similar.

Brasil cuenta con una larga tradición de educación descentralizada, estando concentrada la mayor parte de la autoridad a nivel de los gobiernos de los estados. El rol preeminente del estado en la educación secundaria fue confirmado por la constitución de 1988 y se otorgó a las municipalidades un rol preeminente en el financiamiento y la oferta de educación básica y preescolar. Además, durante la década de los noventa, algunos estados (por ejemplo, Minas Gerais) transfirieron significativa autoridad por la toma de decisiones al nivel de la escuela.

La iniciativa de descentralización educacional de Chile ha sido larga y complicada. Se inició en 1981 con el traspaso de la autoridad por la toma de decisiones a las municipalidades, por una parte, y a escuelas sin fines de lucro, por otra. Continuó en la década de los noventa con un sistema en el cual el gobierno central ejercía un mayor liderazgo pedagógico y trabajaba directamente con las escuelas con el fin de posibilitar mejoramientos a nivel de la escuela.

La iniciativa de descentralización de El Salvador no fue universal, sino que, por el contrario, estuvo orientada a las áreas rurales en las cuales las escuelas del gobierno central no pudieron funcionar durante la guerra civil. Por lo tanto, mientras que en el caso de las escuelas públicas tradicionales la toma de las decisiones educacionales siguió concentrada a nivel del gobierno central, las nuevas escuelas rurales, llamadas EDUCO (Educación con la Participación de la Comunidad), recibieron significativa autoridad y autonomía de decisión. Como resultado del éxito en la implementación del modelo EDUCO, actualmente se están desarrollando iniciativas de descentralización de las escuelas tradicionales.

En México, la descentralización de la educación es una combinación de los modelos de Argentina y de El Salvador. La Ley General de la Educación de 1993 transfirió la mayor parte de la autoridad por la toma de las decisiones educacionales relativas a las escuelas básicas y secundarias a los gobiernos de los estados, pero el importante rol del gobierno central en el

financiamiento de la educación a través de transferencias negociadas a los estados dio como resultado que, en la práctica, se continuara con la descentralización. La descentralización real a los estados se produjo sólo en 1998 cuando las transferencias educacionales se hicieron automáticas. Además, el gobierno central continúa operando directamente un sistema de escuelas rurales, llamado CONAFE (Corporación Nacional de Fomento a la Educación), con el fin de asegurar las oportunidades de aprendizaje a los niños de comunidades rurales remotas y especialmente indígenas. Si bien su grado de autonomía es muy inferior al de las escuelas EDUCO de El Salvador, las escuelas de la CONAFE otorgaron a los padres un rol considerablemente más importante que el que se encuentra en las escuelas públicas tradicionales.

Finalmente, la descentralización de la educación en Nicaragua ha evolucionado, pasando de un énfasis en la municipalización a comienzos de la década del noventa a una clara política de transferir la mayor parte de las decisiones de gestión y financiamiento educacional importantes al nivel de la escuela a fines de la década de los noventa.

Varios otros países de la región también adoptaron políticas de descentralización de la educación durante

la década de los noventa. Colombia descentralizó la enseñanza básica y secundaria a nivel de los departamentos (gobiernos regionales) y las municipalidades, y Bolivia se encuentra implementando lentamente una política similar. Guatemala y Honduras han seguido el modelo de las escuelas EDUCO de El Salvador. En la región, sólo Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay han escogido mantener sistemas educacionales centralizados.

Poder de decisión

¿Qué significa que la educación ha sido descentralizada a un nivel particular? Como se observó anteriormente en el caso de los países de la OCDE, diversas decisiones educacionales, tales como la elección de los textos de estudio, la selección de los métodos pedagógicos y la responsabilidad por la implementación de los planes de mejoramiento escolar, tienden a estar localizadas a nivel de la escuela independiente del nivel de descentralización. Otras, como el establecimiento del currículo básico o la administración e información de los resultados de las pruebas de rendimiento, tienden a estar localizadas a nivel nacional independiente del nivel de descentralización. En el Cuadro 2, se ilustra el nivel en el cual se localizan las principales decisiones educacionales en diversos países de América Latina.

Cuadro 2
Nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades educacionales

<i>Grupo</i>	<i>Decisiones</i>	<i>Arg</i>	<i>Min Ger</i>	<i>Chile</i>	<i>El Sal</i>	<i>Méx</i>	<i>Nic</i>
Organización	Nivel de descentralización	R	E	L	E	R	E
	Seleccionar los textos de estudio	E	E	E	E	N	E
	Determinar los métodos pedagógicos	E	E	E	E	E	E
Personal	Contratar/despedir al director de la escuela	R	E	L	E	R	E
	Buscar/contratar a los maestros	R	R	L	E	R	E
	Establecer o aumentar las remuneraciones de los maestros	R	R	L	N	N	E
Planificación	Establecer las pruebas de rendimiento	N	R	N	N	N	N
	Implementar el plan de mejoramiento escolar	E	E	E		E	
Recursos	Determinar los gastos	R	R	N, L	N	R	N, E
	Asignar el presupuesto para personal	R	R	L	N	R	E
	Asignar el presupuesto no relacionado con el personal	R	E	L	E	R	E

N = nacional, R = regional, L = local, E = escuela.

La descentralización se caracteriza principalmente por el nivel en el cual se localizan las decisiones relativas al personal y a los presupuestos. La mayor concordancia se encuentra en las decisiones relativas a la búsqueda y la contratación del personal docente y el director de la escuela y al diseño del presupuesto para gastos no relacionados con el personal. Así, en Argentina y México estas decisiones están localizadas a nivel regional (provincial), en Chile a nivel local (municipal) y en El Salvador y Nicaragua a nivel de la escuela. Las decisiones con respecto a las remuneraciones de los maestros siguen estando localizadas en algunos casos en los niveles superiores del gobierno (como ocurre en Minas Gerais, El Salvador y México) y en la mayoría de los casos se ven fuertemente influidas por la política nacional que establece las condiciones en cuanto a sueldo mínimo (por ejemplo, Chile) o las decisiones nacionales relativas al financiamiento de la educación (por ejemplo, Minas Gerais).

Obviamente, las simples descripciones de la descentralización no logran captar importantes matices. Este es el caso del plan de mejoramiento escolar. Casi todos los países de ALC exigen actualmente que las escuelas o las jurisdicciones locales desarrollen planes de mejoramiento, pero, como ha quedado ilustrado por una reciente evaluación de la experiencia chilena, frecuentemente estos planes se desarrollan como un ejercicio burocrático y no cumplen con las normas mínimas de calidad y participación de la comunidad. Cuando son las escuelas las que desarrollan estos planes, suele ocurrir que carezcan de la autoridad necesaria para implementarlos, como en el caso de Colombia. E incluso cuando tienen autoridad para implementarlos, puede que no cuenten con ninguna fuente de financiamiento.

Otro caso pertinente es la asignación del presupuesto para personal. Las múltiples limitaciones de las escalas de remuneraciones nacionales o regionales, los convenios de negociación colectiva con respecto a las condiciones laborales, incluyendo el tamaño de los cursos, y las exigencias curriculares nacionales pueden traducirse en que el nivel descentralizado tenga poca autoridad real.

Estructura y contenido

¿Han sido las reformas de descentralización de ALC principalmente de naturaleza estructural (cen-

tradas en el aumento del control local y la responsabilidad por los resultados) o han estado más centradas en el contenido y han sido visualizadas como un vehículo para mejorar la calidad? La respuesta, por cierto, no es simple.

Las experiencias de descentralización de la educación de Argentina, Chile en la década de los ochenta, El Salvador y México pueden visualizarse como de naturaleza principalmente estructural, pero por razones muy diferentes. En Argentina, la responsabilidad tanto por la enseñanza básica como secundaria fue delegada en los gobiernos provinciales principalmente por razones fiscales. Por ende, el objetivo de la reforma fue simplemente traspasar las responsabilidades por los gastos a los gobiernos provinciales. El hecho de que esto mejorara o empeorara la calidad no era una preocupación esencial.

En Chile, el gobierno de Pinochet introdujo simultáneamente un esquema de bonos modificado y de educación pública municipalizada para aumentar la competencia por los alumnos entre las escuelas, aumentando así la responsabilidad de las escuelas por los resultados ante los padres. En El Salvador, el modelo EDUCO ha puesto el énfasis en la creación de juntas escolares para recibir y administrar los fondos de gobierno destinados a entregar educación. Si bien el principal objetivo del modelo EDUCO ha sido educacional (aumentar el acceso en las zonas rurales), su meta principal no han sido las intervenciones con el fin de alterar el contenido y mejorar la calidad de la enseñanza escolar. En México, la descentralización de la educación ha sido parte integrante de una descentralización más amplia del poder a nivel de los gobiernos de los estados, de acuerdo con la liberalización política del país. Finalmente, la política de autonomía escolar de Nicaragua ha tenido como meta principal aumentar la participación de los padres y de la sociedad civil en los temas educacionales y, de esta manera, aumentar la eficiencia operacional (Arcia y Belli, 1998).

En contraste con los casos descritos anteriormente, Minas Gerais y Chile (a partir de 1990) se han centrado en la modificación del contenido de la educación y en mejorar su calidad a través de la descentralización. Minas Gerais otorgó a las escuelas públicas financiadas por el gobierno estatal un significativo grado de autonomía para definir sus objeti-

vos, desarrollar un proyecto pedagógico escolar y manejar los recursos financieros con el objetivo general de mejorar la educación. A partir de 1990, Chile ha intentado equilibrar las reformas estructurales de la década de los ochenta con las reformas de contenido para mejorar la calidad de la educación, especialmente en el caso de los pobres. Si bien las reformas recientes han ido de los niveles superiores a los inferiores en lo que respecta a su diseño y a los objetivos que persiguen, han intentado profundizar el proceso de descentralización y trasladar la toma de decisiones pedagógicas al nivel de la escuela. Por ejemplo, a partir de 1992, se ha estimulado a los maestros a trabajar en forma conjunta para desarrollar proyectos de mejoramiento escolar, financiados por el Ministerio de Educación en términos competitivos. El Estatuto Docente fue modificado en 1995 con el fin de permitir que los directores de las escuelas administraran los fondos directamente y de otorgar incentivos de desempeño financieros a nivel de la escuela. Además, a contar de 1997, un concurso de financiamiento para los mejores proyectos de mejoramiento de la educación propuesto por las escuelas secundarias proporciona incentivos financieros por el buen desempeño y otorga a los directores de las escuelas plena responsabilidad de gestión por la implementación de los proyectos.

EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Si bien las razones para descentralizar la educación en América Latina suelen ser de naturaleza política o fiscal, desde una perspectiva educacional existe la expectativa de que la descentralización mejorará los resultados de escolaridad. Los resultados de escolaridad pueden definirse de diversas maneras, pero, como mínimo, involucran medidas del nivel y distribución del aprendizaje y los años de escolaridad alcanzados por los alumnos.

Por tres razones, es difícil utilizar estas medidas para evaluar la descentralización de la educación. En primer lugar, rara vez se cuenta con series cronológicas de estas mediciones. En segundo lugar, estos resultados de escolaridad usualmente varían en forma lenta en respuesta a cualquier tipo de intervención educacional, incluyendo la descentralización. En tercer lugar, es muy difícil controlar las crisis externas, que van desde los desastres naturales

y las crisis fiscales a las huelgas de maestros y los cambios en los dirigentes educacionales a nivel nacional, los que también pueden influir en los resultados de escolaridad.

Dada la dificultad de aislar los efectos de la descentralización sobre el aprendizaje y los logros académicos, nuestro enfoque es considerar de qué manera la descentralización cambia factores que se sabe que están relacionados con el aprendizaje. En primer lugar, nos preguntamos cuál es la sabiduría recibida con respecto a cuáles son las características de las escuelas efectivas o con un alto desempeño. En segundo lugar, nos preguntamos de qué manera se reflejan estas características en el ambiente escolar. Y, en tercer lugar, nos preguntamos de qué manera la descentralización afecta directa o indirectamente cualquiera de estos factores.

Escuelas con un alto desempeño

Existe una creciente literatura de investigación cualitativa y cuantitativa con respecto a las características de las escuelas con un alto desempeño o efectivas (Mohrman y Wohlstetter, 1994; Creemers, 1994; Darling-Hammond 1997), que refleja la mayor cantidad de literatura sobre organizaciones exitosas (Barzelay, 1992; Lawler, 1992). Esta literatura concluye que las escuelas con un alto desempeño se caracterizan por un fuerte liderazgo, un cuerpo docente altamente calificado y comprometido, una concentración en el aprendizaje y responsabilidad por los resultados. Otro conjunto de literatura revisa la evidencia con respecto al proceso a través del cual las escuelas mejoran y ofrece conclusiones que son coherentes con las investigaciones acerca de las escuelas eficaces. Por ejemplo, en una evaluación de los mejoramientos escolares en tres continentes, Dalin (con otros, 1994) concluye que los ingredientes esenciales de las reformas exitosas son un compromiso sostenido con el mejoramiento de la calidad, la existencia de autoridad a nivel local para adaptar los programas a las condiciones locales, un fuerte énfasis en las prácticas pedagógicas y de sala de clases, y una sólida relación de apoyo entre las autoridades educacionales y la escuela “a través de la información, la ayuda, la presión y las gratificaciones). En el análisis que se presenta a continuación, agrupamos las variables asociadas a las escuelas de alto desempeño según cuatro características: liderazgo, maestros excelentes, concentración en el aprendizaje y responsabilidad por los resultados.

Cuadro 3
Características que pueden ser estimuladas a través de la descentralización

<i>Características de las escuelas efectivas</i>	<i>Variables de descentralización que pueden contribuir a características específicas de las escuelas eficaces</i>
Liderazgo	Los directores de las escuelas son seleccionados por la comunidad utilizando criterios transparentes. Los planes de mejoramiento escolar se desarrollan a nivel local. Se transfieren recursos a las escuelas para la implementación de los planes escolares.
Maestros capacitados y comprometidos	Se otorga autoridad a las escuelas para efectuar cambios curriculares y pedagógicos. Los maestros tienen considerable responsabilidad por el desarrollo de los planes de mejoramiento escolar. Se otorga autoridad a los directores para que implementen un sistema de evaluación del desempeño de los maestros. Se otorga autoridad (y recursos) a las escuelas para que tomen sus propias decisiones con respecto al tipo de capacitación que se entregará a los maestros.
Concentración en los resultados en términos de aprendizaje	El plan de mejoramiento escolar enfatiza los objetivos de mejoramiento del aprendizaje (y los resultados asociados, tales como la reducción de la deserción y la repitencia). La información con respecto al aprendizaje a nivel de la escuela es transparente.
Responsabilidad por los resultados	Los directores son designados a plazo fijo, sin que este plazo se renueve si no se cumplen los objetivos de mejoramiento del aprendizaje.

Los **líderes** fuertes tienen la capacidad de desarrollar y comunicar eficazmente a nivel de toda la escuela y toda la comunidad un compromiso con respecto a una misión y visión comunes para la escuela y de administrar la implementación del plan de mejoramiento de la escuela. La misión y visión comunes estimulan el trabajo en equipo al interior y al exterior de la escuela y, lo que es más importante, el proceso de desarrollo de éstas convierte a los maestros y los padres en “dueños” de las iniciativas por mejorar el aprendizaje. El liderazgo es especialmente importante en una industria de servicios como la educación, en la cual el aporte de cada uno de los maestros es difícil de medir y, por ende, difícil de gratificar en forma directa. En ausencia de incentivos individuales poderosos, los líderes deben motivar a los maestros a mejorar. Estas características pueden ser estimuladas a través de la descentralización. En el Cuadro 3, se presenta un resumen de nuestras conclusiones.

Obviamente la descentralización no puede convertir a los directores de las escuelas, acostumbrados a seguir pasivamente las órdenes ministeriales, en líderes dinámicos de un día para el otro, pero sí

puede permitir y a menudo permite un proceso transparente y competitivo de selección de los directores de las escuelas que en parte busca a los líderes. Un buen ejemplo de esto es la descentralización de Minas Gerais, que (1) estableció un procedimiento para certificar a los candidatos calificados para concursar por cargos de directores de escuelas, (2) exigió que los candidatos presentaran sus propuestas de mejoramiento de las escuelas como parte del concurso y (3) otorgó autoridad a las juntas escolares para que efectuaran la selección final del director de la escuela.

Los **maestros** excelentes se comprometen con los altos objetivos y estándares de la escuela, poseen las sólidas habilidades pedagógicas requeridas para lograr estos objetivos, trabajan permanentemente con el fin de mejorar la enseñanza y el aprendizaje por parte de los alumnos y desempeñan su trabajo en un ambiente laboral que brinda apoyo. El compromiso de los docentes es esencial para desarrollar el trabajo en equipo requerido para que las escuelas diagnostiquen en forma continua sus propios problemas y diseñen sus propias soluciones. El trabajo en equipo también es esencial para permitir compartir la

experiencia pedagógica requerida para mejorar las prácticas pedagógicas en forma continua. Las evaluaciones eficaces del desempeño de los maestros son críticas para informar a los maestros acerca de lo que necesitan mejorar y la manera de mejorarlo. El tiempo requerido para participar en la gestión de la escuela y el mejoramiento de la docencia no será fácil de encontrar en un ambiente laboral en el cual no se asigna a los maestros el tiempo necesario para estas actividades dentro de su carga de trabajo normal. En muchos países de ALC, donde son comunes las jornadas dobles y triples, puede ser un desafío logístico encontrar el espacio y el tiempo para que los maestros participen.

La descentralización puede contribuir a la excelencia de la docencia de muchas maneras diferentes. Cuando se transfieren a las escuelas las decisiones relativas a los asuntos pedagógicos importantes, los maestros reciben la autoridad y tienen la motivación para trabajar colectivamente con el fin de mejorar los servicios entregados a los alumnos. Cuando se otorga a los directores de las escuelas la autoridad para llevar a cabo evaluaciones significativas del personal docente, los maestros pueden centrar su capacitación en aquéllos aspectos que necesitan mejorar. Cuando los recursos para capacitación y las decisiones de capacitación se otorgan a la escuela, los maestros y los directores pueden adquirir la capacitación que necesitan (orientada a la demanda) en lugar de la capacitación orientada a la oferta entregada por el ministerio de educación.

Una docencia excelente se centra en el **aprendizaje de los alumnos**. Un sistema escolar que está centrado en el aprendizaje entrega una pedagogía, un curriculum y los recursos apropiados a las necesidades de los alumnos. En la mayoría de los casos, es la escuela local y sus maestros quienes están en mejores condiciones de diagnosticar y encontrar soluciones pedagógicas adecuadas a los problemas de aprendizaje particulares de los alumnos y colectivos de la escuela. También es probable que diferentes tipos de alumnos – rurales, indígenas, pobres, adolescentes urbanos, etc. – tengan diferentes necesidades de aprendizaje, lo que trae consecuencias para la distribución de los recursos financieros a las escuelas por parte de los niveles de gobierno superiores. Los niños rurales podrían requerir cursos de menor tamaño, distancias de traslado razonables o transporte

por movilización escolar. Los niños indígenas podrían requerir una instrucción bilingüe, que es más costosa. Los niños pobres podrían requerir almuerzos en la escuela y textos de estudio subsidiados.

La descentralización puede facilitar y reforzar una concentración en el aprendizaje de los alumnos entregando la información requerida para evaluar los problemas de aprendizaje, delegando la toma de las decisiones pedagógicas pertinentes a la escuela y asignando recursos adicionales a las escuelas que presenten necesidades especiales. El producto visible de este proceso es un sólido plan de mejoramiento de la escuela, diseñado con la participación activa de los maestros y la comunidad y con reales posibilidades de implementación. Una buena información con respecto al aprendizaje de los alumnos y al valor agregado de la escuela es esencial para el diagnóstico de los problemas de aprendizaje, que a su vez es parte esencial del plan de mejoramiento escolar. También es esencial una buena información para monitorear el avance en pos del logro de los objetivos de aprendizaje. La delegación de las decisiones pedagógicas pertinentes es crítica para el diseño local de soluciones para los problemas de aprendizaje locales. Finalmente, el financiamiento es importante, tanto debido a que constituye un medio de implementar los planes de mejoramiento escolar como debido a que permite la adopción de una pedagogía que satisfaga necesidades especiales. En particular, en ausencia de recursos adicionales, los niños provenientes de hogares con desventajas educacionales probablemente no podrán cumplir los objetivos educacionales que requieren para poder superar la pobreza de sus padres.

El establecimiento de **responsabilidad por los resultados** proporciona los incentivos necesarios para un mejoramiento educacional sostenido. Un sistema escolar con responsabilidad por los resultados requiere un conjunto de objetivos de aprendizaje medibles, información actualizada con respecto al desempeño de la escuela en el logro de estos objetivos, gratificaciones por el cumplimiento de los objetivos y sanciones por el no cumplimiento de éstos, y un activo monitoreo del avance. El actor responsable normalmente es el director de la escuela o el personal docente de la misma. El actor que hace responsable a la escuela puede ser el ministerio de educación, una junta escolar o ambos. En América La-

tina, el fracaso de los ministerios en hacer responsables a las escuelas se menciona a menudo como el fundamento de la creación de juntas escolares elegidas, que tienen conocimiento local de la escuela, pero a menudo carecen de la sofisticación necesaria para evaluar el desempeño en forma sistemática.

No puede haber responsabilidad por los resultados a nivel local o a nivel de la escuela si no se ha delegado la autoridad con respecto a la toma de las decisiones pedagógicas y de asignación de los recursos al nivel local. La descentralización puede contribuir a la responsabilidad por los resultados a nivel local a través de la delegación de la toma de decisiones, el establecimiento de contratos basados en los resultados entre las escuelas y las entidades de financiamiento (incluyendo los ministerios del gobierno central y las juntas escolares elegidas dirigidas por los padres) que especifiquen los objetivos de aprendizaje, la creación de sistemas de información, incluyendo pruebas estandarizadas que midan los conocimientos de los alumnos, para permitir el cumplimiento de los contratos y la creación de un sistema de gratificaciones y sanciones relacionadas con el desempeño, incluyendo el despido de los directores de las escuelas. Por ejemplo, la reforma de descentralización del sistema escolar de Chicago, Illinois, reemplazó la permanencia en el cargo de los directores de las escuelas por contratos a cuatro años y exigió que cada director firmara un contrato anual basado en los resultados, en el que se especificaban objetivos medibles para el año. Si las escuelas no cumplían los objetivos, el director podía ser despedido o el personal docente podía ser reasignado (véase el Cuadro 4).

LAS CONSECUENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS ESCUELAS

En esta sección, intentamos evaluar cada uno de los casos de descentralización de la educación analizados en este documento en términos de su capacidad de mejorar el aprendizaje, especialmente en el caso de los niños provenientes de hogares pobres. En algunos casos, tales como Argentina, la descentralización fue un componente más de una reforma educacional más amplia. En otros casos, tales como Chile, la reforma educativa y los cambios en la descentralización de las responsabilidades han evolucio-

nado durante más de una década. Dadas las complejidades que presenta la evaluación de las reformas, no intentamos separar el componente de “descentralización” para la evaluación ni intentamos evaluar la reforma inicial. Por el contrario, intentamos hacer una evaluación de la reforma en su forma actual.

Los criterios para esta evaluación son las características de descentralización que la literatura de investigación y la opinión profesional atribuyen a las escuelas de alto desempeño. A continuación, presentamos una evaluación resumida para cada país analizado en este documento.

Cuadro 4
Evaluación de la descentralización de la educación

<i>Características de las escuelas efectivas</i>	<i>Variables de descentralización relacionadas con las escuelas efectivas</i>	<i>Arg</i>	<i>Min Ger</i>	<i>Chile</i>	<i>El Sal</i>	<i>Méx</i>	<i>Nic</i>
Liderazgo	La comunidad selecciona al director		✓		N/D		✓
	Planes de mejoramiento escolar		✓	✓	✓		
	Transferencia de los fondos a las escuelas		✓	✓	✓		✓
Maestros capacitados y comprometidos	Autoridad por el currículum de la escuela	✓	✓	✓			
	Los maestros desarrollan los planes de mejoramiento		✓	✓	✓		
	Los directores evalúan a los maestros		✓	✓	N/D	✓	✓
	Las escuelas deciden la capacitación		✓	✓	✓		
Concentración en el aprendizaje	Especificación de los objetivos de aprendizaje		✓				
	Información transparente	✓	✓	✓	✓		
Responsabilidad por los resultados	Designaciones de directores a plazo fijo		✓		N/D		✓
	Competencia por los alumnos			✓	N/D		✓
	Los padres tienen poder de decisión		✓		✓		✓

Liderazgo

Las experiencias de descentralización analizadas en este documento varían ampliamente en términos del grado en el cual se han generado las condiciones que pueden dar origen a un fuerte liderazgo local. Ni Argentina ni México han dado a los directores de las escuelas ninguna autoridad o responsabilidad significativa. Chile ha otorgado recientemente mayor autoridad a los directores de las escuelas municipales y, ciertamente, los directores de las escuelas privadas subsidiadas han gozado por largo tiempo de un alto grado de autoridad. Las escuelas EDUCO de El Salvador son en general pequeñas y a menudo carecen de directores; además, sólo se está otorgando autonomía de manera lenta a las escuelas públicas tradicionales. Minas Gerais y Nicaragua constituyen los dos ejemplos en los cuales los directores de las escuelas tienen significativa autoridad y en Minas Gerais, en particular, el proceso de selección abierta valora implícitamente las cualidades de liderazgo de los candidatos.

Excelencia docente

El fortalecimiento de la capacidad docente de los

maestros ha constituido una alta prioridad educacional en muchos países de América Latina en los últimos años. Argentina ha iniciado un importante perfeccionamiento de sus escuelas normales. En Minas Gerais, se ha dado énfasis al uso de la educación a distancia para perfeccionar las habilidades de los maestros. En Chile, las universidades pueden postular a subvenciones destinadas al mejoramiento de sus programas de capacitación docente y un gran número de maestros ha viajado al exterior con el fin de perfeccionar sus habilidades pedagógicas. En México, se ha introducido la Carrera Magisterial con el fin de fortalecer los incentivos para las evaluaciones y el desempeño docente.

Sin embargo, pocas de las iniciativas emprendidas en la región con el fin de perfeccionar las capacidades del profesorado han estado acompañadas por una minuciosa evaluación docente, la asignación de tiempo adicional para participar en las actividades escolares y preparar las lecciones, e incentivos para que los maestros trabajen y aprendan en equipo; éstos son factores que parecen contribuir al mejoramiento de las escuelas (Dalin et al, 1994). Entre los

países que hemos analizado, Chile exhibe las políticas más compatibles con la modificación del comportamiento y la capacitación de los maestros. El trabajo en equipo entre los maestros de escuela en Chile se estimula a través de (1) fondos concursables destinados al diseño e implementación de planes de mejoramiento escolar por parte de los maestros, (2) gratificaciones (iguales en promedio a un sueldo mensual) para el 25 por ciento de las escuelas que exhiban el mejor desempeño evaluado según los índices de desempeño de las escuelas y (3) la asignación de tiempo a los maestros para que participen en círculos de desarrollo profesionales, con apoyo financiero del Ministerio de Educación.

Concentración en el aprendizaje

El énfasis en el mejoramiento de la calidad y el aumento del rendimiento de los alumnos es evidente en la reforma educacional Argentina, la reforma de descentralización de Minas Gerais, la reforma chilena de los años noventa, que aún se encuentra en desarrollo, y algunas de las políticas y programas llevados a cabo en México. Es menos evidente en El Salvador, donde el énfasis se ha puesto más en aumentar el acceso, y en Nicaragua, donde la concentración se ha puesto más en la participación de los padres que en los logros académicos. Sin embargo, incluso en aquellos países en los cuales las reformas y las políticas educacionales nacionales están centradas en el aprendizaje de los alumnos, no siempre están presentes las condiciones que permiten generar eficazmente una concentración en el aprendizaje a nivel de la escuela misma.

Argentina ha adoptado una ambiciosa reforma destinada a capacitar al profesorado, entregar una sofisticada retroalimentación con respecto al desempeño de cada alumno (a nivel de la enseñanza secundaria) y aportar financiamiento adicional para los niños con necesidades especiales. Sin embargo, las escuelas, los maestros y las comunidades locales casi no tienen autoridad para diagnosticar sus propias necesidades y diseñar sus propias intervenciones. En contraste, en Minas Gerais se estimula a las escuelas a diagnosticar, monitorear y evaluar, se espera que las escuelas elaboren planes de mejoramiento escolar y el gobierno de los estados provee financiamiento para estos planes y retroalimentación con respecto al rendimiento de los alumnos. Sin embargo, todo este esfuerzo no está necesariamente concentrado en

objetivos de aprendizaje específicos y los maestros y los miembros de la comunidad no siempre participan activamente en el proceso.

Tal como en el caso de Argentina, la reforma educativa mexicana ha sido dirigida y orientada a nivel nacional. Mientras que las iniciativas de descentralización no se han centrado en el mejoramiento del aprendizaje, otros componentes de la reforma, que incluyen cambios en la evaluación y las remuneraciones de los maestros y la entrega de recursos adicionales para los niños pobres y rurales indígenas, están centrados en el aprendizaje. Sin embargo, excluyendo a las escuelas de la CONAFE, los maestros y los padres aún no se encuentran activamente involucrados en la promoción del mejoramiento del aprendizaje al nivel de la escuela (Gershberg, 1998a).

En Chile, las iniciativas de reforma se han centrado a partir de 1990 en el aprendizaje de los alumnos, especialmente de los niños pobres. Los maestros han estado activamente involucrados en el diagnóstico de sus propias necesidades y en el desarrollo de los proyectos de mejoramiento de sus propias escuelas. La Universidad Católica (1998) evaluó los proyectos de mejoramiento escolar llevados a cabo durante el período 1992-95 y concluyó que el principal cambio fue el aumento de la innovación en las prácticas pedagógicas, especialmente el aumento del uso de procesos de aprendizaje interactivos y el aumento del trabajo en equipo entre los maestros. La evaluación también descubrió que, en promedio, las escuelas que habían implementado proyectos de mejoramiento experimentaban un aumento del rendimiento de los alumnos medido por el SIMCE. Sin embargo, sólo el 60% de las escuelas obtuvieron beneficios en términos del rendimiento, lo que refleja el hecho de que no todos los proyectos de mejoramiento se centraron en el mejoramiento del aprendizaje y algunos proyectos intentaron alcanzar demasiados objetivos diferentes en forma simultánea.

Además del financiamiento para los proyectos de mejoramiento escolar, el Ministerio de Educación de Chile ha provisto financiamiento adicional para necesidades especiales, tales como el programa P-900, que proporcionó recursos adicionales a las 900 escuelas más pobres del país. Anualmente se publican los puntajes promedio de los alumnos de todas las escuelas del país en las pruebas y las escuelas que

muestran el mayor avance a través del tiempo se hacen acreedoras a gratificaciones financieras. Si bien el ministerio de educación podría mejorar el monitoreo y la evaluación de los estándares de aprendizaje específicos, Chile presenta las mejores condiciones para obtener significativos mejoramientos del aprendizaje.

Responsabilidad

Es en el área de la responsabilidad por los resultados donde las reformas de descentralización emprendidas en América Latina presentan las mayores carencias. En Argentina, Chile y México, falta por lo menos un elemento crítico para que haya una real responsabilidad por los resultados. En Argentina, no se encuentran especificados los objetivos en términos del desempeño, aún no se encuentran bien desarrollados los sistemas para evaluar sistemáticamente el desempeño y nadie se encuentra en riesgo de perder el trabajo o enfrentar una reducción de su remuneración debido al mal desempeño de la escuela en la cual trabaja. En Chile tampoco se cuenta con objetivos de desempeño específicos y las escuelas que exhiben un desempeño deficiente enfrentan pocos riesgos. Lo mismo ocurre en México. Aun más, en estos tres países, casi no existen juntas escolares, de manera que las escuelas no son responsables ni ante los padres ni ante niveles de gobierno superiores.

Por el contrario, las juntas escolares funcionan activamente en Minas Gerais, El Salvador y Nicaragua; el personal docente puede perder su trabajo si exhibe un desempeño deficiente en El Salvador y en Nicaragua, y los directores de las escuelas enfrentan el riesgo de perder el trabajo en estos tres países. Por otra parte, los objetivos de aprendizaje rara vez se encuentran especificados con alguna precisión y los sistemas de monitoreo y medición del desempeño de las escuelas con respecto a los objetivos específicos requieren un considerable fortalecimiento.

Conclusiones empíricas

Si bien es difícil encontrar evaluaciones rigurosas de la descentralización de la educación, hemos encontrado algunas. Revisamos las conclusiones que han aportado a la fecha las evaluaciones llevadas a cabo en El Salvador y Nicaragua con la ayuda del Banco Mundial y complementamos estas conclusiones con evaluaciones del proceso de descentraliza-

ción en Brasil y Chile y en dos grandes ciudades de Estados Unidos: Chicago, Illinois, y Memphis, Tennessee.

La evaluación del programa EDUCO de **El Salvador** por Jiménez y Sawada (1998) compara el ausentismo de los maestros y el rendimiento de los alumnos en las escuelas EDUCO con estos mismos parámetros en las escuelas tradicionales, controlando las características del alumnado y el sesgo en la selección (debido a que las escuelas EDUCO no se seleccionaron al azar). Dos resultados merecen atención. Las escuelas EDUCO, con su estrecho monitoreo de la escuela por parte de la comunidad y la posible sanción a los maestros que pueden no ser recontratados, exhibían menos días de ausentismo docente que las escuelas tradicionales y el rendimiento de los alumnos de las escuelas EDUCO no difería del rendimiento exhibido por las escuelas tradicionales. Sorprendentemente, el estudio no encontró ninguna diferencia entre las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales en términos del número de decisiones tomadas a nivel de la escuela, lo que sugiere que es posible que el modelo EDUCO no esté implementado en forma cabal. Por otra parte, los padres de las escuelas EDUCO se muestran tres veces más dispuestos a comprometerse en las actividades diarias en la sala de clases que los padres de las escuelas tradicionales. Por su parte, los maestros de las escuelas EDUCO emplean mucho más tiempo en reuniones con los padres y la probabilidad de que visiten a la familia para consultar por las razones de la ausencia de un alumno es mucho más alta.

En contraste con lo que ocurre en El Salvador, una evaluación de las escuelas autónomas de **Nicaragua** por King y Özler (1998) concluye que las escuelas autónomas toman significativamente más decisiones de gestión escolar que las escuelas tradicionales, especialmente en los asuntos relacionados con el personal y en la determinación del plan y el presupuesto de la escuela. Sin embargo, incluso las escuelas autónomas rara vez toman decisiones relativas a la capacitación docente. Otra conclusión clave de la evaluación es que el grado de decisión ejercido efectivamente por las escuelas autónomas es muy variable y existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre el grado de decisión ejercido y el rendimiento de los alumnos. Además, la relación más positiva con respecto al aprendizaje se encontró en

las variables que medían la toma de decisiones con respecto a la contratación del personal docente y al monitoreo de las actividades docentes. Nicaragua también ilustra el posible rol del gobierno central en el contexto de la descentralización. Una reciente evaluación cualitativa de la autonomía de las escuelas de Nicaragua descubrió que los educadores reciben con gran beneplácito la intervención activa del gobierno central en la promoción de una pedagogía de aprendizaje activo (Fuller y Rivarola, 1998).

La reforma de **Minas Gerais** no ha sido evaluada en forma sistemática, pero los resultados de la prueba nacional de rendimiento escolar de Brasil ubican a Minas Gerais en el primer lugar o cerca del primer lugar en términos del rendimiento de los alumnos en todos los grados y materias (INEP, 1997). Las reformas emprendidas por el estado de Minas Gerais en Brasil han sido reproducidas en parte por varios otros estados. En particular, diversos estados han adoptado (1) el establecimiento de juntas escolares, (2) la transferencia directa de los recursos a las escuelas y (3) la elección local de los directores de las escuelas. Utilizando datos transversales cronológicos combinados obtenidos de los estados, Paes de Barros y Silva Pinto de Mendonça, (1998) analizaron la relación entre estas reformas y una serie de resultados de rendimiento escolar: las tasas de matrícula totales, las tasas de repitencia, los desfases entre la edad y el grado, y el rendimiento de los alumnos medido según la prueba nacional de rendimiento escolar de Brasil, SAEB. Encontraron resultados significativos desde el punto estadístico, pero mezclados. El establecimiento de juntas escolares y la transferencia directa de recursos están asociados a un aumento de la asistencia y una reducción de los desfases entre la edad y el grado, pero no presentan una relación estadísticamente significativa con el rendimiento de los alumnos. La elección local de los directores de las escuelas, por otra parte, se encuentra asociada positivamente con beneficios en términos del rendimiento de los alumnos, pero no con otras medidas de rendimiento escolar.

Como se observó anteriormente, **Chile** ha pasado por dos fases de reforma. La primera, iniciada en 1981, enfatizó el cambio de la estructura o la organización del sistema educacional a través de la municipalización y la introducción de la competencia y la elección. Una simple comparación de los puntajes

de los alumnos en las pruebas de rendimiento durante la década de los ochenta muestra una disminución del aprendizaje, pero, durante este período, también bajaron los gastos educacionales reales por alumno, lo que hizo difícil aislar el efecto de la reforma. Sin embargo, un estudio de 1998 realizado por McEwan y Carnoy reunió datos de expertos en el tema con el fin de examinar de qué manera se ve afectada la calidad de las escuelas públicas, medida en términos de los cambios en los puntajes de los alumnos en las pruebas de rendimiento, por el grado de competencia y elección en las diferentes municipalidades y a través del tiempo. Concluyeron que este aspecto de la reforma educativa chilena no ha tenido ningún efecto sobre la calidad de las escuelas públicas. Esta conclusión confirma las evaluaciones cualitativas efectuadas por otros especialistas en el sentido de que la municipalización no produjo ningún cambio sustancial en el comportamiento ni en el desempeño de las escuelas públicas (Espínola, 1997).

La segunda fase de la reforma chilena se inició en 1990 y, como se observó anteriormente, en esta fase simultáneamente se profundizó la descentralización y se establecieron objetivos claros tendientes al mejoramiento de la calidad y la equidad. En contraste con lo ocurrido en la década de los ochenta, el rendimiento de los alumnos en el examen estandarizado chileno, el SIMCE, mejoró significativamente, tanto en lenguaje como en matemática (Cox y Lemaitre, 1999). A nivel nacional, el número de respuestas correctas aumentó en aproximadamente un 18%. Sin embargo, también en este caso es difícil separar los efectos de las reformas de descentralización, tales como la introducción de proyectos de mejoramiento escolar, de otras reformas (por ejemplo, de la capacitación docente) y de un aumento significativo del gasto durante la década.

Las conclusiones en el caso de El Salvador, Nicaragua y Chile se complementan con dos minuciosas evaluaciones realizadas en dos grandes ciudades de Estados Unidos que tienen una gran población de alumnos pobres y pertenecientes a minorías: Chicago y Memphis. Como se analiza en el Recuadro 1, **Chicago** introdujo reformas en gran medida estructurales en 1988 y continuó con una reforma con un énfasis mucho mayor en el contenido en 1995. Un consorcio de instituciones académicas dirigidas por la Universidad de Chicago ha monitoreado y evalua-

do minuciosamente la reforma de Chicago desde su inicio. El informe de evaluación más reciente concluye que los beneficios obtenidos año a año en términos del aprendizaje de los alumnos han aumentado significativamente (por ejemplo, un mejoramiento del rendimiento en un 19% en el caso de los alumnos de quinto grado entre 1992 y 1996) desde el ini-

cio de la reforma, a pesar del hecho de que el nivel socioeconómico de los alumnos ha disminuido gradualmente (Bryk, Thum, Easton y Luppescu, 1998). Las primeras evaluaciones demostraron también que las iniciativas de reforma de las escuelas resultantes de la autonomía tienen la misma probabilidad de iniciarse en los barrios pobres que en los ricos.

Recuadro 1

Chicago: Un énfasis inicial en la entidad que ejerce la autoridad

Chicago ha adoptado dos reformas educativas. La primera, iniciada en 1988, se concentró en la entidad que ejercía la autoridad, en tanto que la segunda, adoptada a comienzos de 1995, descentralizó algunas facultades y puso énfasis en mejorar el aprendizaje. La reforma de 1988 creó juntas escolares elegidas dirigidas por los padres, con la facultad de contratar y despedir a los directores de las escuelas. La junta trabaja con el director en la preparación y monitoreo de un plan de desarrollo escolar. La permanencia en el cargo de los directores fue reemplazada por contratos a cuatro años. Los directores recibieron mayores facultades para contratar a los maestros, mayor autoridad sobre la asignación del presupuesto y mayor control sobre las decisiones con respecto al currículum.

En 1995 existía una percepción generalizada de que los mejoramientos educacionales no se estaban logrando con la suficiente rapidez en Chicago. Como resultado, el alcalde tomó el control y nombró un consejo escolar distrital central y un equipo directivo de tipo empresarial. El consejo tenía derecho a imponer sanciones sobre las escuelas que mostraban un desempeño deficiente, incluyendo la facultad de disolver la junta escolar y evaluar y despedir a los directores (en conjunto con las juntas). Una de las primeras medidas fue dejar en calidad de condicionales 109 de las 557 escuelas públicas de Chicago debido a su deficiente desempeño académico. La reforma de 1995 también estableció una entidad central responsable de la revisión y evaluación del desempeño de cada escuela, con recomendaciones en cuanto a las medidas necesarias para mejorar el desempeño. Finalmente, aumentó la autonomía presupuestaria de cada escuela, incluyendo el hecho de dar a cada director libertad para externalizar una amplia diversidad de servicios escolares.

A diferencia del caso de Chicago, la reforma de **Memphis** se ha centrado marcadamente en el contenido desde su inicio (véase el Recuadro 2). La evaluación de la reforma escolar de Memphis confirmó los resultados de Chicago en cuanto a mejoramientos sostenidos a través del tiempo. Antes de la implementación de la reforma, las escuelas experimentales (aquellas que posteriormente emprendieron reformas a nivel de la escuela misma) obtuvieron menores beneficios en términos de aprendizaje de los alumnos que un grupo de escuelas de control. Después de un año de implementación, los benefi-

cios de las escuelas experimentales y de control fueron los mismos y, después de dos años de implementación, los beneficios en términos del rendimiento de los alumnos en las escuelas experimentales fueron significativamente mayores que aquellos exhibidos por las escuelas de control (Ross, Sanders, Wright y Stringfield, 1998). Finalmente, una evaluación de la descentralización de Memphis confirmó que el liderazgo por parte de los directores de las escuelas y el compromiso de los maestros con las reformas son aspectos críticos para su implementación.

Recuadro 2

Memphis: Descentralización centrada en el mejoramiento del aprendizaje

Las escuelas de Memphis, Tennessee, atienden a una población mayoritariamente pobre y desfavorecida desde el punto de vista educacional. Frustrada por el rendimiento académico persistentemente bajo del alumnado, la ciudad decidió en 1995 otorgar autonomía limitada a algunas escuelas con el objeto de estimular las reformas educativas a nivel de las escuelas. Cada escuela formó una junta escolar asesora conformada por el director, maestros, padres y miembros de la comunidad. La principal función de cada junta es de naturaleza técnica – diagnosticar las necesidades, acordar las reformas y monitorear el avance en el aprendizaje de los alumnos – y, si bien su naturaleza legal es de asesoría, sus opiniones se toman con seriedad.

Se solicitó a cada escuela del distrito de Memphis que adoptara una reforma a nivel de la escuela misma a partir de una gama de ocho diferentes modelos de reestructuración escolar. Si bien la orientación pedagógica de los modelos difiere, comparten diversas características: una mayor autonomía de las escuelas (especialmente, en materias pedagógicas); una visión común de los objetivos de la escuela reflejados en el plan de desarrollo escolar; contratos basados en los resultados con metas específicas y cuantificables entre el director de la escuela y la administración central; actividades de perfeccionamiento de los maestros de gran alcance a nivel de la escuela; trabajo en equipo en la escuela; y un constante monitoreo del avance, incluyendo la aplicación de exámenes estandarizados.

La Oficina de Educación Central de Memphis siguió desempeñando un sólido rol en el establecimiento de altos estándares (por ejemplo, todos los alumnos de tercero a octavo grado debían aprobar pruebas estandarizadas de matemática y ciencia para ser promovidos), la fijación de los estándares mínimos y los currículum básicos, el fomento del perfeccionamiento docente a través de la oferta de una amplia gama de opciones y oportunidades de capacitación, la provisión de financiamiento adicional para cubrir los costos de implementación de los planes de desarrollo escolar (destinando mayores montos a las escuelas que sirven a los pobres) y estableciendo sistemas de monitoreo y evaluación para proporcionar a las escuelas una retroalimentación constante con respecto a su desempeño.

En conjunto, las evaluaciones de El Salvador, Nicaragua, Chile, Chicago y Memphis aportan sólida evidencia de que la descentralización de la educación puede mejorar el aprendizaje. Cabe señalar que aquellos casos que demuestran los mayores beneficios efectivos han dado énfasis a la autonomía de las escuelas junto con una reforma pedagógica, lo que es especialmente efectivo en el caso de Chicago a partir de 1995, de Memphis, y de Chile a partir de 1990.

Resumen

La descentralización de la educación es un fenómeno generalizado en el mundo, y América Latina no es ninguna excepción. Si bien existen argumentos económicos y educacionales en favor de la descentralización, las formas particulares de descentra-

lización aplicadas en la mayoría de los países de América Latina obedecen más bien a motivos políticos. Dada la magnitud de las iniciativas de descentralización de la educación en la Región en la década pasada y las formas que éstas han tomado, es oportuno evaluar sus efectos.

Es difícil evaluar las reformas de descentralización debido a (1) la carencia de datos de referencia, (2) la implementación incompleta de muchos elementos de las reformas y (3) los desfases entre la implementación y los cambios en factores tales como el comportamiento y la asignación de los recursos, que afectan el aprendizaje. La dificultad de evaluar las reformas aconseja precaución en la interpretación de los resultados. La escasez de evaluaciones rigurosas de las experiencias de América Latina nos ha

llevado a basar nuestras conclusiones generales en cierta medida en evaluaciones sólidas de iniciativas de descentralización emprendidas en otras regiones.

La existencia de pocas evaluaciones del impacto de la descentralización sobre los resultados en términos del aprendizaje también nos ha llevado a aplicar un enfoque alternativo para inferir los efectos a partir del grado de correspondencia entre las características de las reformas de descentralización y las características asociadas a las escuelas de alto desempeño. El hecho de que dos reformas escolares norteamericanas exitosas y bien evaluadas – la de Chicago y la de Memphis – hayan compartido las características de la descentralización asociadas por los educadores profesionales con las escuelas públicas eficaces otorga validez a este enfoque. Es interesante considerar que muchas de las recomendaciones hechas por los educadores para crear escuelas eficaces son coincidentes con las probables prescripciones de los economistas.

El diseño de reformas de descentralización para mejorar el aprendizaje es complicado debido a la naturaleza de la educación. Por ejemplo, es difícil que algún actor externo a la escuela monitoree el desempeño de la misma y la haga responsable de éste. Después de todo, son varios los resultados finales de una escuela y casi todos son difíciles de medir. La experiencia ha demostrado que es especialmente difícil medir el valor agregado de la escuela en la obtención de logros académicos (Ladd, 1996). Además, cuando los maestros trabajan en forma aislada, tienen la posibilidad de evadir sus deberes, sin que esto implique serios riesgos en términos de consecuencias negativas. Finalmente, los gremios docentes poderosos y la protección normativa (a menudo consignada en los estatutos docentes en América Latina) dificultan la penalización de los maestros que exhiben un mal desempeño aun cuando es posible identificarlos.

Para los economistas, estos **problemas de gestión** requieren una serie de soluciones. En primer lugar, deben hacerse marcados esfuerzos por entregar buena información con respecto al desempeño de las escuelas y los maestros, tomando en consideración la complejidad del proceso de producción en la educación. Esto podría requerir el establecimiento de un organismo independiente encargado de rea-

lizar auditorías externas a las escuelas que no se limiten simplemente a identificar los resultados finales, sino que diagnostiquen los problemas y propongan soluciones. En segundo lugar, debe otorgarse a los directores de las escuelas un mayor grado de autoridad; estos profesionales tienen mucho mayor capacidad para monitorear el comportamiento de las escuelas y los maestros que los organismos políticos locales, incluyendo las juntas escolares. En tercer lugar, la docencia debería estar organizada de manera tal de minimizar la evasión de los deberes y otorgar gratificaciones y sanciones a los pares por el desempeño. Para esto se requiere que los maestros compartan sus experiencias y trabajen en equipo en la mayor medida posible. En cuarto lugar, dado el alto riesgo de evasión de los deberes, los maestros deben convertirse en defensores y dueños de las iniciativas de mejoramiento de la docencia, incluyendo las decisiones con respecto a su propia capacitación. Las soluciones a los problemas educacionales impuestas desde afuera (es decir, desde arriba) tienen una alta probabilidad de fracasar en ausencia de una campaña de comunicaciones eficaz que capte el apoyo de los maestros.

Dos de las reformas latinoamericanas analizadas en este informe – la de Chile y la de Minas Gerais en Brasil – abarcan un gran número de los elementos que, según las investigaciones realizadas, dan origen a las características de las escuelas efectivas. Ninguna de estas reformas ha sido sometida todavía a una evaluación rigurosa, pero la evidencia disponible es positiva. Otras dos reformas latinoamericanas – de alcance más limitado que la de Chile y la de Minas Gerais – han sido evaluadas en términos de sus efectos, obteniéndose resultados más bien contradictorios. El programa EDUCO de El Salvador aún no ha demostrado efectos positivos sobre el aprendizaje, cosa que sí ha ocurrido en el caso del programa de escuelas autónomas de Nicaragua. La reforma de Nicaragua otorgó considerable autoridad a los directores de las escuelas, un aspecto que, según las conclusiones de investigaciones realizadas en Brasil, está asociado a beneficios en términos del aprendizaje.

En resumen, cada vez existe mayor evidencia de que por lo menos algunas de las características de las reformas de descentralización de la educación que se centran en la autonomía de las escuelas, en oposi-

ción a la autonomía municipal o regional, contribuyen a crear escuelas de alto desempeño. La descentralización a niveles de gobierno subregionales también puede generar algunos beneficios educacionales al permitir un mayor grado de innovación y mayor flexibilidad para adaptar la asignación de los recursos a los precios locales, pero esto aún no ha sido demostrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Cristián (1998). "Difference in Schools and Student Performance in Chile." En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arcia, Gustavo, y Humberto Belli (1998). "Rebuilding the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua." LCHSD Paper Series No. 40. Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y El Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1997). "El Salvador's Community-Managed Schools (EDUCO) Program: A First Report." Development Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 4, Julio. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1994). "El Salvador—Community Education Strategy: Decentralized School Management." Education Sector, Final Sector Report, No. 13502, Diciembre. Washington, D.C.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Way for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994). "Special Report: Fiscal Decentralization." In *Economic and Social Progress in Latin America: 1994 Report*. Washington, D.C.
- Bryk, Anthony, David Kerbow, y Sharon Rollow (1997). "Chicago School Reform." En D. Ravitch y J. Viteritti, eds., *New Schools for a New Century: The Redesign of Urban Education*. New Haven: Yale University Press, 164–200.
- Bryk, A. S., Y. M. Thum, J. Q. Easton, y S. Luppescu (1997). "Assessing School Productivity Using Student Achievement: The Chicago Public Elementary Schools," mimeo. Consortium on Chicago School Research.
- Bryk, A. S., Y. M. Thum, J. Q. Easton, y S. Luppescu (1998). "Examining Productivity: Ten-Year Trends in the Chicago Public Schools." Chicago: Consortium on Chicago School Research, Marzo.
- Cox, Cristián, y María José Lemaitre (1999). "Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results." En Danny Leptziger y Guillermy Perry, eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. WDI Development Studies Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Creemers, Bert P. M. (1994). *The Effective Classroom*. Nueva York: Cassell.
- Creemers, Bert P. M., Tony Peters, y Dave Reynolds, eds. (1989). *School Effectiveness and School Improvement: Proceedings of the Second International Congress*. Rotterdam: International Congress for School Effectiveness 1989.
- Cumbre de las Américas II (1998). Plan de Acción. Santiago, Chile, Abril 1–3.
- Dalin, Per, con Tekle Ayono, Anbesu Biazen, Birhanu Dibaba, Mumtaz Jahan, Matthew B. Miles, y Carlos Rojas (1994). *How Schools Improve: An International Report*. Nueva York: Cassell.
- Darling-Hammond, Linda (1997). *The Right to Learn: A Blueprint for Creating Schools that Work*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- di Gropello, Emanuela (1998). "Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana." Chile: CEPAL, Documento No. LC/L1132.
- Dillinger, William (1995). *Better Urban Services: Finding the Right Incentives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Espinola, Viola (1997). "Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la gestión de las escuelas." Informe No. 10, Mayo. Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y El Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fiske, Edward B. (1996). "Decentralization of Education—Politics and Consensus." Directions in Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fuller, Bruce, y Magdalena Rivarola (1998). "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors." Development Economics Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of

- Education Reforms, No. 5, Febrero. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gaynor, Cathy (1998). "Decentralization of Education—Teacher Management." *Directions in Development Series*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gershberg, Alec Ian (1995). "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations: An Analysis of Federal Versus State Education Finance in Mexico." *Review of Urban and Regional Development Studies* 7 (2): 199–142.
- Gershberg, Alec Ian (1998a). "Decentralization and Re-centralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua." Office of the Chief Economist, Working Paper No. 379. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gershberg, Alec Ian (1998b). "Decentralization, Re-centralization, and Performance Accountability: Building an Operationally Useful Framework for Analysis." *Development Policy Review* 16 (4): 405–31.
- Gershberg, Alec Ian (1999a). "Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua." *Latin American Perspectives*, 26(4):8-38.
- Gershberg, Alec Ian (1999b). "Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico." *World Development* 27 (4).
- Guedes, A., A. L. Amaral, R. Walker, y T. Lobo (1995). "Brazil—Decentralized Management of Education in Minas Gerais." Education Sector, Julio. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hanson, E. Mark (1997). "Educational Decentralization: Issues and Challenges." Occasional Paper No. 9. Chile: Partnership for Educational Revitalization in the Americas.
- Hanushek, Eric A. (1994). *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Haslam, M. Bruce (1997). "How to Rebuild a Local Professional Development Infrastructure." Arlington, VA: New American Schools. Getting Better by Design Series No. 4.
- Henevald, Ward, y Helen Craig (1996). *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- INEP (Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais) (1997). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB): Primeiros Resultados*. Brasília: INEP.
- Javed Burki, Shahid, y Guillermo E. Perry (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jimenez, Emmanuel, y Yasuyuki Sawada (1998). "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program." Development Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 8, Febrero. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kellor, Eileen M., y Allan Odden (1999). "Cincinnati: A Case Study Design of a School-Based Performance Award Program." Documento presentado a la American Education Finance Association, Seattle, WA, Marzo 18–21.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Berk Özler, Patricia Callejas, Nora Gordon, y Nora Mayorga (1996). "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 1, Octubre 15. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- King, Elizabeth, y Berk Özler (1998). "What's Decentralization Got To Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform." Development Economics Research Group, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 9, Junio. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1999). "Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado." Santiago, Chile: UNESCO/OREALC.
- Ladd, Helen, ed. (1996). *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lawler, Edward E. (1992). *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- McEwan, Patrick, y Martin Carnoy (1998). "Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile." Proceso. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mohrman, Susan Anlbers, y Priscilla Wohlstetter, eds. (1994). *School-Based Management: Organizing for High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Navarro, Juan Carlos, y Rafael de la Cruz (1998). "Federal, State and Nonprofit Schools in Venezuela." En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (1998). *Education at a Glance – OECD Indicators*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Paes de Barros, Ricardo, y Rosane Silva Pinto de Mendonça (1998). "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education." En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (1998). *Informe Final: Evaluación de la Línea de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)*. Convenio Ministerio de Educación—Facultad de Educación. Santiago, Chile, Agosto.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina) (1998). *The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean*. Chile.
- PREAL/CINDE (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe/ Corporación de Investigaciones para el Desarrollo) (1999). "Laboratorio Latinoamericano difunde estudio comparativo de lenguaje y matemáticas." PREAL Informa No. 2 (Febrero).
- Ross, Steven M., Marty Alberg, y John Nunnery (1998). "Selection and Evaluation of Locally Developed Versus Externally Developed Schoolwide Projects." Mimeo. Memphis, TN: Center for Research in Educational Policy, The University of Memphis, Septiembre.
- Ross, Steven M., William L. Sanders, S. Paul Wright, y Samuel Stringfield (1998). "The Memphis Restructuring Initiative: Achievement Results for Years 1 and 2 on the Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS)." Memphis, TN: Center for Research in Educational Policy, The University of Memphis, Junio.
- Savedoff, William, ed. (1999). *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schmelkes, Sylvia (1996). *The Quality of Primary Education: A Case Study of Puebla, Mexico*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Shipp, Dorothy, Joe Kahne, y Mark Smylie (1997). "Been Down So Long, It Looks Like Up to Me: Decentralization in the Chicago Public Schools, 1988–1997." Documento presentado en la asamblea anual del The University Council for Educational Administration, Orlando, FL, Octubre 31–Noviembre 2.
- Slavin, Robert E. (1996). "Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas." Occasional Paper No. 3. Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- Summers, Anita A., y Amy W. Johnson (1991). "A Review of the Evidence on the Effects of School Based Management Plans." Documento para el Panel sobre Aspectos Económicos de la Reforma Educativa, Marzo 29. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Winkler, Donald R. (1994). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America." Discussion Paper, No. 235, Julio. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wong, Kenneth K., Robert Dreeben, y Laurence E. Lynn Jr. (1997). "Integrated Governance as a Reform Strategy in the Chicago Public Schools." Office of Educational Research and Improvement, Department of Education, Laboratory for Student Success Publication Series, Report No. L97–10.
- Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição, José Amaral Sobrinho y Fátima Marra (Orgs.) (1994). *Gestão escolar: desafios e tendências*. INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. IPEA. Livros. Série IPEA, 145. Brasília: 375 p.



Ve. A. Ce.

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: ve.a.ce@bellsouth.cl

Santiago - Chile
