Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina

Marcelo Souto Simão (coordinador)
Cynthia del Águila Mendizábal
Mario Alas Solís
Rubens Barbosa de Camargo
Melba Castillo Aramburu
Julio Martínez Ellsberg
Germán Moncada Godoy
Ricardo Morales Ulloa
Carla Leticia Paz
Mariana Peleje Viana
Marcelo Souto Simão
Cristóbal Villalobos Dintrans
José Weinstein

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

GLOBAL PARTNERSHIP *for* EDUCATION

Transferencias directas a escuelas : reflexiones sobre prácticas en América Latina / Cynthia Águila Mendizábal ... [et al.] ; coordinación general de Marcelo Souto Simão. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2016.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-1875-40-5

1. Política Educacional. I. Águila Mendizábal, Cynthia II. Souto Simão, Marcelo , coord.
CDD 379

Esta publicación reúne los trabajos presentados en el Seminario regional "Programas de Subvención Escolar en América Latina: experiencia acumulada y transformaciones", Tegucigalpa, Honduras, 2015, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, oficina regional Buenos Aires (IIPE-UNESCO Buenos Aires), en colaboración con la Secretaría de Educación de la República de Honduras y el auspicio de la Alianza Internacional por la Educación.

Edición a cargo de Publicaciones, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

© IIPE - UNESCO Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina
Tel. (5411) 4806-9366
www.iipe-buenosaires.org.ar
info@iipe-buenosaires.org.ar

Primera edición 2016.
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, fronteras o límites.
No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Índice

Prólogo 4
Margarita Poggi

Introducción 8
Marcelo Souto Simão

Recursos financieros descentralizados para escuelas públicas del Brasil. Una política necesaria 18
Rubens Barbosa de Camargo
Mariana Peleje Viana

Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial 58
José Weinstein
Cristóbal Villalobos Dintrans

PRONADE, un modelo innovador en Guatemala 101
Cynthia Carolina del Águila Mendizábal

El Programa Hondureño de Educación Comunitaria 128
Germán Moncada Godoy
Ricardo Morales Ulloa
Carla Leticia Paz
Mario Alas Solís

Programa Escuelas Autónomas en Nicaragua. Lecciones de una experiencia 164
Melba Castillo Aramburu
Julio Martínez Ellsberg

Modelos y prácticas de transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre experiencias latinoamericanas 198
Marcelo Souto Simão

Autores 239

Prólogo

Esta publicación reúne los trabajos presentados en el Seminario regional "Programas de Subvención Escolar en América Latina: experiencia acumulada y transformaciones", organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, oficina regional Buenos Aires (IIPE-UNESCO Buenos Aires), en colaboración con la Secretaría de Educación de la República de Honduras y el auspicio de la Alianza Internacional por la Educación[1]. El evento se realizó en Tegucigalpa, Honduras, en noviembre de 2015, en el marco de las actividades del programa de investigación "Mejoramiento del financiamiento escolar: el uso y la utilidad de subvenciones directas a escuelas"[2], con particular foco en experiencias de América Latina. El Seminario se propuso revisar y extraer lecciones de un grupo de *programas de subvención escolar* implementados en el transcurso de las últimas dos décadas, incluyendo en esta categoría los programas de transferencia de recursos financieros desde una unidad central de la administración pública educativa hacia los establecimientos escolares, a los que se les otorga autonomía sobre la gestión y el uso de estos fondos.

No obstante la diversidad de enfoques y opiniones adoptados por los colaboradores de este volumen, todos reconocen la educación como un bien público y consideran que el acceso a una educación de calidad a lo largo de toda la vida es un derecho humano universal e inalienable. Asimismo reivindican al Estado como principal garante de este derecho, aun cuando existan matices en cuanto a los cursos de acción más eficaces para asegurar su cumplimiento para todos los ciudadanos y las ciudadanas. Algunas de las divergencias pueden ser atribuidas a los diferentes diagnósticos que se hacen acerca de la capacidad estatal en cada contexto específico. Otras derivan de las opiniones personales sobre los posibles modelos de organización de las relaciones entre el Estado y la sociedad en democracia. Unos y otros comparten la

1 "Global Partnership for Education": www.globalpartnership.org
2 "Improving school financing: the use and usefulness of school grants": http://www.iiep.unesco.org/en/our-expertise/school-grants

preocupación en encontrar las alternativas que, en cada contexto, permitan ampliar el acceso a una educación básica de calidad y gratuita.

Aunque la gratuidad de la educación básica ha sido consagrada como un principio del derecho universal a la educación[3], tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo, muchas familias siguen siendo las responsables del financiamiento directo de buena parte del servicio educativo, ya sea bajo la forma de aranceles, contribuciones "voluntarias", colectas o donaciones. La promulgación de normas que restringen o prohíben estos aportes, si bien logran adecuar los marcos regulatorios nacionales a la agenda internacional, no son suficientes para eliminar prácticas que, al mismo tiempo en que vulneran el principio de la gratuidad, contribuyen, en varios contextos, a mitigar la insuficiencia del financiamiento público estatal y ampliar el acceso a la educación. Esta preocupación compartida con respecto a las fuentes del financiamiento educativo no es el objeto central de los trabajos aquí reunidos, que, alternativamente, se concentran en los mecanismos de transferencia y ejecución del gasto a nivel de las escuelas. No obstante, la inquietud respecto del origen del financiamiento emerge de manera persistente a lo largo de los capítulos y ello no es obra de la casualidad.

En muchos países, los programas de subvención escolar se han implementado con el propósito de lograr una asignación más eficiente del gasto público y, con ello, ampliar la capacidad del Estado para expandir la oferta educativa y alcanzar a poblaciones excluidas del sistema. El análisis de los casos aquí reunidos pone en cuestión la eficacia de esta herramienta de política con respecto al mejoramiento de la eficiencia económica: si bien los programas de subvención escolar han contribuido, en varios contextos, a ampliar la oferta educativa e incluir a poblaciones cuyos derechos educativos estaban vulnerados, la evidencia disponible es insuficiente para afirmar que la descentralización de recursos financieros para la gestión de los actores escolares sea una alternativa más eficiente que la descentralización hacia unidades subnacionales –como los gobiernos provinciales, municipios o distritos escolares–; o bien, la gestión centralizada en el gobierno nacional. La experiencia acumulada en la región permite volver a analizar estos programas, evaluar sus potencialidades y limitaciones y explorar alternativas superiores.

3 Marco de Acción para la Educación 2030, aprobado a fines de 2015; retoma aportes fundamentales de la Declaración de Incheon, adoptada por el Foro Mundial de Educación en ese año.

Los casos aquí reunidos ayudan a desmitificar los programas de subvención escolar y nos invitan a reflexionar sobre medidas que los Estados podrían adoptar en forma complementaria o en su reemplazo, con miras a garantizar de manera plena el derecho a la educación. No se trata de un ejercicio abstracto sino de intercambiar el conocimiento adquirido a partir de experiencias concretas, entre profesionales que han estado, más o menos directamente, involucrados en la gestión. Tampoco se trata de inventar recetas o prescribir caminos a seguir sino de promover espacios de diálogo que ayuden a pensar más allá de las fronteras de cada país y de las especificidades de cada contexto, profundizando la comprensión de estas situaciones complejas y ampliando el abanico de opciones disponibles a la hora de tomar decisiones. Ello es particularmente importante cuando en el mundo se viene extendiendo la definición de la educación básica obligatoria, tanto en cuanto a su sentido y orientación, como respecto de su duración en el tiempo, lo que requiere mayores esfuerzos fiscales por parte de los Estados. En este sentido, las experiencias latinoamericanas de subvención escolar, varias de las cuales han sido interrumpidas tras casi dos décadas de implementación, brindan ejemplos de las oportunidades abiertas por estos programas en el corto plazo y los desafíos que conlleva su implementación a lo largo del tiempo, obligando a analistas y responsables de decisiones a construir una visión dinámica de la política educativa, que permita anticipar y, sobre todo, enfrentar los problemas que emergen como consecuencia de acciones pasadas.

Desde IIPE-UNESCO Buenos Aires, agradecemos a las instituciones e individuos que contribuyeron a la culminación de esta publicación. En primer lugar, al Programa de Actividades Globales y Regionales de la Alianza Global para la Educación, por el financiamiento de esta iniciativa y la preocupación permanente en que los hallazgos tuvieran la mayor diseminación y relevancia posibles. Agradecemos también a la Secretaría de Educación de la República de Honduras, en particular a la Subsecretaría de Asuntos Pedagógicos y a la Coordinación General de PROHECO, por el compromiso permanente para que el estudio del caso hondureño se desarrollara con absoluta autonomía y por el interés y la apertura con la que permitieron que este ejercicio de indagación pudiera convertirse en insumos para la formulación de la política educativa. La colaboración y el intercambio con los investigadores del Instituto Nacional de Investigación y Evaluación Educativa y Social de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán fueron

imprescindibles para la realización del trabajo de campo en Honduras y la interpretación de los resultados.

Este proyecto se valió también del conocimiento y la experiencia acumulados en la oficina en París del IIPE-UNESCO y de la generosidad y el compañerismo de varios colegas, especialmente Anton De Grauwe y Candy Lugaz. Marcelo Souto Simão ha sido el responsable, en la oficina regional Buenos Aires, por el análisis de las experiencias latinoamericanas y el trabajo de asistencia técnica al gobierno de Honduras para la revisión de PROHECO. Daniel Pinkazs y Florencia Sourrouille lo acompañaron con dedicación y profesionalismo. Mariana Clucellas, Nora Ratzmann y Paulo Henrique Arcas asistieron en la identificación de los principales programas de subvención escolar llevados a cabo en la región y colaboraron en sistematizar la información que contribuyó a la selección de casos que aquí se presenta.

A los autores de cada capítulo que integra este volumen agradecemos la buena disposición con la que aceptaron la invitación a participar en el proyecto y el entusiasmo con el que llevaron adelante sus tareas, comprometiéndose mucho más allá de la elaboración y presentación de sus artículos e involucrándose en el debate con técnicos y funcionarios durante los días del seminario en Tegucigalpa.

Reiteramos nuestro agradecimiento a los participantes del Seminario y a quienes ayudaron a que los debates recogieran la realidad cotidiana del funcionamiento de los ministerios y de las escuelas.

Agradecemos, sobre todo, la confianza de cada docente, alumno, padre, madre y actor comunitario que en este recorrido transmitieron su visión de la realidad, para que pudiéramos reconstruir nuestra interpretación. Las páginas que siguen procuran dar cuenta de parte del aprendizaje realizado a lo largo de esta travesía. Los interrogantes aún abiertos son evidencia del largo camino por recorrer.

Margarita Poggi
Directora
IIPE-UNESCO oficina regional Buenos Aires

Introducción

En esta introducción se presentan los criterios que orientaron la selección de los casos de programas de transferencias directas a escuelas analizados en el Seminario regional "Programas de Subvención Escolar en América Latina: experiencia acumulada y transformaciones" y los ejes propuestos para discusión. Los capítulos que siguen desarrollan estudios de caso extraídos de cinco países latinoamericanos, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La invitación a los autores de cada capítulo que integra esta publicación tuvo en cuenta el conocimiento específico de los contextos de implementación de los programas en cada país, pero también el hecho de que, en su mayoría, son profesionales que han acumulado en su trayectoria experiencia tanto en la producción académica como en la gestión de la política educativa. Se procuró resguardar la pluralidad ideológica y la diversidad de opiniones, consideradas características fundamentales para la formulación de políticas públicas en contextos democráticos. Con ello, se buscó promover un debate que, sin renunciar al rigor metodológico, fuera sensible a las necesidades de los responsables de decisiones y a las idiosincrasias de cada contexto.

El último capítulo recupera los aportes de cada estudio de caso y propone una lectura comparada de estas experiencias teniendo en cuenta los ejes de discusión propuestos inicialmente. Con ello, pretende poner de relieve algunas potencialidades y tensiones de la aplicación de esta herramienta de política para ampliar las garantías de una educación de calidad para todos.

Criterios de selección de los casos

La selección de las experiencias compiladas en este volumen no responde a criterios estrictos de una investigación puramente académica, sino que busca poner en diálogo alternativas de política diversas entre sí, capaces de despertar el interés y la imaginación de responsables de decisiones y operadores de política. La elección de los casos provenientes de Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua no se debe tanto a la comparabilidad entre estas

experiencias, sino a que, se consideró, contenían en cada caso elementos relevantes para la evaluación de alternativas de política. Si bien es cierto que la elección de los casos no ofrece una variación exhaustiva de las combinaciones posibles de las variables de interés –un proyecto quizás tan ambicioso como inalcanzable– ello no impide que se identifiquen rasgos comunes entre las experiencias y se arribe a algunas conclusiones tentativas que contribuyan a la formulación de hipótesis para futuros trabajos. A continuación se presentan los rasgos específicos de cada experiencia que se han tenido en cuenta al incluirlas en el estudio.

En primer lugar, corresponde aclarar que la organización del Seminario del cual resulta esta publicación apuntó, particularmente, a que el intercambio contribuyera al debate sobre la reformulación del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), que las autoridades educativas de Honduras habían establecido como prioridad en ese momento[4]. Ello justifica la inclusión de PROHECO en este estudio y fue en función de este caso que se eligieron los demás.

Desde el año 1999 y vigente hasta la actualidad, PROHECO es un programa de subvención escolar que tiene el propósito de ampliar la oferta de educación pre-primaria y primaria en zonas rurales no atendidas por el sistema regular. Tras la identificación de una demanda educativa potencial (niños y niñas no escolarizados), la administración central otorga personería jurídica a asociaciones de padres, a las que pasa a transferir recursos financieros dirigidos, esencialmente, a la contratación y pago de docentes. La asamblea de estas asociaciones, denominadas AECO, es la instancia responsable de reclutar y supervisar el desempeño cotidiano de los docentes contratados. Los padres son involucrados en la gestión diaria del establecimiento escolar y movilizan junto a otros actores gubernamentales y comunitarios los

4 En el marco del proyecto de investigación del que resulta este volumen y previamente al Seminario regional, el IIPE-UNESCO Buenos Aires realizó un estudio detallado de PROHECO, con la colaboración del Instituto Nacional de Investigación y Evaluación Educativa y Social de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (INIEES/UPNFM). El informe final de la investigación mencionada se encuentra publicado en Souto Simão, M.; Pinkasz, D.; Sourrouille, F. (2015), *Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación: el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria*, Buenos Aires, IIPE-Unesco / Tegucigalpa, UPNFM/ INIEES. Libro electrónico. Descarga gratuita en www.buenosaires.iipe.unesco.org. En el capítulo "El Programa Hondureño de Educación Comunitaria", de la presente publicación, los investigadores del INIEES/UPNFM aportan su propia lectura del caso PROHECO, basándose para ello en parte de las informaciones relevadas durante el trabajo de campo del estudio citado.

recursos necesarios para el funcionamiento cotidiano del establecimiento escolar. La coordinación del Programa en la Secretaría de Educación es responsable por la capacitación de los miembros de las AECO, así como de la supervisión de la implementación del Programa, para lo cual dispone de un conjunto de profesionales (promotores) que hacen el enlace entre la administración central y el territorio. Las escuelas PROHECO son incluidas entre los potenciales destinatarios de otras líneas de acción que abarcan a los establecimientos que no pertenecen al Programa, en áreas como la capacitación docente, la distribución de mobiliario y materiales didácticos, la supervisión y evaluación pedagógica, etcétera.

La experiencia de Guatemala fue seleccionada por presentar fuertes similitudes con la hondureña. En efecto, las autoridades de PROHECO reconocen el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) como uno de los antecedentes que inspiraron el diseño del Programa hondureño luego de que el país fuera afectado por el huracán Mitch. A su vez, el diseño de PRONADE replicaba en gran medida la experiencia de otro país vecino, el Programa Educación con la Participación de la Comunidad (EDUCO), llevado a cabo en El Salvador entre los 1991 y 2013. Tanto allí como en Guatemala, los programas de subvención escolar cobraron protagonismo en el marco de los acuerdos de paz que pusieron fin a un extendido período de conflicto civil. La principal diferencia del caso guatemalteco con respecto a la experiencia hondureña –y que comparte con el Programa salvadoreño– ha sido su terminación, que tuvo lugar en el año 2007, cuando el Programa acumulaba quince años de trayectoria. Otra diferencia importante entre los casos de Honduras y Guatemala es la presencia en este último de las denominadas Instituciones de Servicio Educativo (ISE), organizaciones no gubernamentales a las que se les encargaban tareas de apoyo y acompañamiento, que en el caso de PROHECO suelen corresponder a los promotores. La inclusión de este caso apuntó, por tanto, a confrontar alternativas de mecanismos de supervisión y control de la acción educativa en el territorio, comprender los factores que habrían motivado la interrupción de este Programa de transferencias y observar cómo la experiencia de PRONADE habría incidido –o no– en la configuración actual de la política educativa guatemalteca.

El Programa Escuelas Autónomas completa la tríada de casos centroamericanos incluidos en este volumen. Su inclusión en el estudio se justifica por el fuerte contraste que presenta con respecto a los casos anteriores. Vigente en

Nicaragua desde 1993 hasta 2006, la introducción de las subvenciones escolares no apuntó a la ampliación de la oferta educativa en zonas rurales, sino al cambio del modelo de gestión de las escuelas públicas urbanas, inicialmente con foco en la educación secundaria y, luego, extendido a los demás niveles de la educación básica y también a las zonas rurales, con adaptaciones. La descentralización de competencias también se hizo respecto de entidades colegiadas creadas en cada establecimiento escolar, los Consejos Directivos de Padres de Familia, encargados de seleccionar al director del establecimiento en función de criterios establecidos nacionalmente y que apuntaban a asegurar la idoneidad del profesional para el cargo. El énfasis en las competencias profesionales marca también una diferencia con respecto a los casos anteriores, en los cuales la relación con la comunidad tendió a prevalecer sobre la formación académica en la selección del personal docente. Otro rasgo distintivo de la experiencia nicaragüense fue la concesión de autonomía a los consejos escolares para determinar el cobro de aranceles, utilizados –entre otros aspectos– para el pago de incentivos a los docentes. Además de promover la co-responsabilización de los padres en el financiamiento del servicio educativo, la autonomía en este sentido se consideraba como una herramienta para atraer y retener a los mejores profesionales con perfiles afines al proyecto educativo escolar. En el Programa Escuelas Autónomas es clara la intención de instaurar una dinámica de cuasi-mercado como estrategia para el mejoramiento de la calidad. Ello convergía con el programa de orientación neoliberal que sostuvieron las sucesivas administraciones nacionales durante el período de implementación del Programa y fue el motivo de su interrupción abrupta tras el regreso del Frente Sandinista de Liberación Nacional a la presidencia, en enero de 2007. El Programa Escuelas Autónomas ofrece elementos no solo para evaluar las posibles consecuencias de esta modalidad de subvención sobre el derecho a la educación, sino que brinda un referente claro que sirve a la indagación sobre la dimensión política muchas veces implícita en los demás casos.

Con miras a evitar que el debate se redujera al análisis de dinámicas específicas del contexto centroamericano, se decidió incluir dos casos provenientes del hemisferio sur de la región. Se buscó que estos casos reflejaran modelos contrastantes de gobierno del sistema educativo pero que, a la vez, sostuvieran programas de subvención de alcance masivo o universal. Las experiencias identificadas que atendían a ese criterio son la política chilena de

Subvención Escolar Preferencial (SEP), inaugurada en el año 2008, y el programa brasileño Dinheiro Direto na Escola (Dinero Directo en la Escuela - PDDE), vigente desde el año 1995.

La experiencia chilena ofrece un contrapunto con el caso nicaragüense al dar cuenta de una serie de reformas parciales que, sin desmontar la política de *vouchers* vigente desde la década de 1980, buscaron remediar las iniquidades de un sistema organizado según el principio de un cuasi-mercado educativo. En el año 2008, la subvención escolar preferencial introdujo un criterio de discriminación positiva que permitió destinar mayores recursos financieros a los establecimientos que reciben a alumnos de los estratos socioeconómicos más bajos. Estos recursos están vinculados a la implementación de planes de mejora educativa y operan como un complemento de la subvención plana que cada establecimiento recibe en función de su matrícula. Una particularidad del caso chileno es que las transferencias no se hacen directamente a las escuelas sino a sus sostenedores, que en el caso de las escuelas públicas son los municipios. No obstante, son los equipos escolares los encargados de planificar la ejecución de estos recursos y dar cuenta de los resultados obtenidos. Otro punto de contraste con los casos centroamericanos es que, si bien la SEP alienta el involucramiento de padres y alumnos en la vida institucional, la participación parecería ser un requisito formal no siempre observado; en última instancia, el director del establecimiento y su sostenedor son los actores responsables. La experiencia chilena discrepa del caso nicaragüense en la medida en que la implementación de la SEP estuvo asociada a la reducción de las facultades delegadas en los equipos directivos en cuestiones como los procesos de admisión de estudiantes y el cobro de aranceles. Estas medidas buscaron detener y revertir la fuerte segmentación del sistema educativo chileno y conllevaron un cambio sustantivo en la estructura de incentivos con la cual los directores de escuela se enfrentan. La inclusión de este caso permite explorar las dinámicas emergentes con la reforma e identificar las tendencias que parecerían consolidarse bajo las nuevas reglas.

En el caso brasileño, el gobierno federal transfiere mediante el PDDE directamente a las escuelas públicas de todo el país recursos financieros para la gestión por parte de los equipos directivos, con la participación de la comunidad. Estos recursos representan una proporción muy pequeña del gasto público en educación, pero cumplen el propósito de agilizar la resolución de situaciones cotidianas vividas en las escuelas, así como el financiamiento

de acciones vinculadas al desarrollo de los proyectos pedagógicos. En varios casos, la iniciativa federal es complementada con programas llevados a cabo por las administraciones estaduales o municipales y suelen justificarse como herramientas para el mejoramiento de la calidad, en la medida en la que logran involucrar a la comunidad y volver más democrática y transparente la gestión de las escuelas públicas. La inclusión de este caso permite dar cuenta del funcionamiento de las instancias de participación y toma de decisiones, con miras a explorar los alcances de la autonomía efectiva tanto de directivos y docentes como de la comunidad para definir y conducir los proyectos. Asimismo, ofrece un ejemplo de política masiva de subvención escolar que no conlleva la privatización de la oferta sino que procura fortalecer la provisión pública y directa del servicio.

En síntesis, los casos seleccionados ponen a disposición del análisis una amplia diversidad de modalidades de subvención, dejando en evidencia la flexibilidad de esta herramienta de política para adecuarse a los objetivos perseguidos por las autoridades educativas en cada caso. Como se verá en los siguientes capítulos, cada caso contiene sus propias fortalezas y debilidades y las idiosincrasias de cada experiencia y de su contexto de desarrollo complejizan el análisis comparado. El principal desafío de este volumen es lograr convertir en virtud ese escollo metodológico, con el propósito de formular hipótesis de trabajo útiles para los responsables de decisiones. En la última sección de esta introducción, los ejes propuestos para la discusión presentan la hoja de ruta que orientó a los colaboradores del presente volumen a lo largo de este ejercicio de indagación.

Ejes para la discusión

Particularmente a partir de la segunda mitad de la década de 1990, las transferencias monetarias hacia las comunidades para la provisión del servicio educativo han ocupado un lugar de relevancia en la agenda de políticas de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, por citar algunos de los casos más emblemáticos, en los cuales las deudas vinculadas con la ampliación de la oferta eran aún importantes. En los últimos años, estas experiencias centroamericanas –EDUCO, Escuelas Autónomas, PRONADE y PROHECO, respectivamente– han sido discontinuadas o están pasando por

reformulaciones considerables y se constata una tendencia hacia la recentralización financiera.

Por otro lado, países como Chile, Colombia o Brasil han conservado o incluso ampliado y conferido, más recientemente, una nueva institucionalidad a programas de subvención escolar, que en general buscan favorecer las condiciones para que la comunidad escolar pueda desarrollar sus proyectos pedagógicos. En esta línea pueden leerse los casos de la Subvención Escolar Preferencial, en Chile, el Programa Dinheiro Direto na Escola, en Brasil, o el Fondo de Servicio Educativo, en Colombia. Estas tres experiencias comparten con los casos centroamericanos el propósito original de promover la calidad y, sobre todo, la equidad educativa. No obstante, la divergencia en las trayectorias recientes de los programas suscita una reflexión sobre los alcances y los resultados de estas alternativas de política.

¿En qué medida estos programas ofrecieron respuestas eficaces a los problemas de eficiencia y equidad educativa que buscaban atender? Las decisiones que condujeron a su diseño e implementación, ¿estuvieron orientadas por un conocimiento adecuado de los contextos socioeducativos en los que debieron desarrollarse estas experiencias? ¿Qué otras situaciones se desencadenaron a partir de las dinámicas inducidas por estas iniciativas de descentralización financiera? El conocimiento acumulado a partir de estas experiencias, ¿permite acercarnos a un enfoque integrador de los diferentes abordajes a la cuestión de la autonomía y de la capacidad de los actores educativos locales? Y, finalmente, ¿al rol del Estado central en la provisión y gestión del servicio educativo? ¿Es posible extraer lecciones cuya validez se extienda a todo el subcontinente latinoamericano, no obstante su heterogeneidad? Estas son las preguntas centrales que el Seminario regional sobre Programas de Subvención Escolar procuró responder. Se consideró que el momento era particularmente oportuno para poner en juego, por un lado, los argumentos que favorecieron el surgimiento de estas iniciativas y, por otro, aquellos que condujeron a su transformación o discontinuidad, enmarcándolos en los procesos más amplios de reforma y contrarreforma que atravesaron la región en las décadas más recientes. A continuación se presentan los ejes a partir de los cuales se buscó organizar y desarrollar estos interrogantes.

Supuestos, objetivos y diseños de política

Este primer eje apunta a mapear los programas de subvención escolar con respecto a los supuestos en que se basan, los objetivos perseguidos y las decisiones tomadas en la elección de la alternativa de política finalmente llevada a cabo. Busca poner de relieve los contextos socioeducativos y político institucionales en los que han surgido estas iniciativas, ubicándolas histórica e ideológicamente; y, eventualmente, identificar factores que contribuyan a explicar la adopción de abordajes más anclados en la participación comunitaria o en la descentralización hacia organismos estatales a nivel subnacional y local. Asimismo se propone analizar la calidad y la robustez empírica de los diagnósticos que han orientado el diseño de cada programa, y destacar a los actores involucrados en esos procesos. De esta manera, se procura reconstituir una línea de base a partir de la cual se puedan apreciar de manera más precisa las trayectorias individuales de los casos en estudio.

Herramientas de política, criterios y mecanismos de asignación

Este eje busca comparar los programas de subvención escolar con respecto a las herramientas elegidas para alcanzar los objetivos de política propuestos, con especial énfasis en las transferencias financieras. Con respecto a éstas, interesa conocer su origen y destino, los mecanismos institucionales elegidos para su realización, los parámetros utilizados en la definición del monto a transferirse, los criterios de elegibilidad para la recepción de las transferencias y la importancia de estos recursos en el presupuesto educativo global y escolar, teniendo en cuenta tanto el diseño original de los programas como su evolución a lo largo del tiempo. A su vez, interesa identificar, en cada programa, las herramientas elegidas como complemento de las transferencias financieras, tales como líneas de capacitación específica, sistemas de monitoreo y evaluación y otros tipos de aporte técnico y/o material. Con ello, se pretende identificar las hipótesis causales subyacentes a cada programa, tal como han sido implementados, y analizar su relación con respecto a los diagnósticos y objetivos originales, como a los resultados logrados a lo largo del tiempo.

Contribuciones al mejoramiento de la eficiencia en la asignación de los recursos

Los programas de subvención escolar en la región se han planteado como una alternativa de política para responder a los retos de eficiencia que alentaron,

teóricamente, los procesos de descentralización financiera. La experiencia acumulada con la implementación de estos programas, ¿ofrece evidencia empírica que permita evaluar la validez de aquellos postulados teóricos? En este eje de discusión interesa conocer en qué medida cada programa en estudio ha contribuido a adecuar la asignación presupuestaria a los contextos escolares, promoviendo no solo una distribución más equitativa de la inversión educativa, sino también una mejor relación insumo-producto. Es importante tener en cuenta la inversión realizada por las autoridades educativas en los distintos niveles de gobierno del sistema y también los aportes privados y familiares, teniendo siempre como perspectiva el rol del Estado como garante del derecho universal a una educación básica gratuita de calidad para todos. Esta indagación debería contribuir también para delimitar el alcance y los límites de la autonomía de los actores escolares en el manejo de recursos financieros y sus consecuencias sobre la gestión del sistema educativo en sus múltiples niveles.

Contribuciones a la promoción de la calidad y la equidad educativas

Además de los argumentos vinculados a la eficiencia económica, se ha argumentado que los programas de subvención escolar tienen un impacto favorable sobre la calidad y la equidad educativas. Parte de esta argumentación se relaciona con el concepto de "gestión basada en la escuela" (*school-based management*), que plantea el establecimiento escolar como unidad de cambio y defiende la promoción de la autonomía a este nivel como un requisito para la emergencia y la puesta en marcha de proyectos pedagógicos más eficaces, relevantes y pertinentes. La "participación comunitaria" ha sido una noción recurrente en esta línea de pensamiento, aun cuando no se constata un consenso sobre en qué consiste dicha participación, a quiénes involucra y para qué fines. La ampliación del acceso al sistema educativo y la incorporación de nuevos actores –estatales subnacionales, escolares y/o comunitarios– a los procesos de toma de decisiones son algunos de los factores que podrían estar vinculados a la democratización del proyecto educativo regional. Por otro lado, las fragilidades técnicas, materiales y organizativas a nivel local y la emergencia de circuitos segregados y de calidad deficiente podrían sugerir que tal democratización ha tenido un alcance superficial, sin incidir sobre las estructuras de reproducción de la desigualdad social. Bajo este eje de discusión se busca sistematizar la evidencia empírica disponible para evaluar la eficacia de los

programas de subvención escolar con respecto a estas cuestiones, indagando sobre su capacidad de producir resultados tanto en términos de resultados de aprendizaje como de promotores de la transformación social.

Continuidades, rupturas y herencias

Varios de los programas de transferencia directa a escuelas implementados en la región fueron interrumpidos y otros han sido significativamente modificados en años recientes. Además de las explicaciones generales que atribuyen dichos cambios a la alternancia política, a los movimientos "pendulares" de las políticas sectoriales, al viraje de una orientación de reformas pro-mercado hacia la recuperación del protagonismo estatal, ¿cuáles fueron los procesos específicos, las coaliciones y los argumentos que tuvieron lugar para generar dichas interrupciones? ¿Cuáles fueron las características o las debilidades de los programas que explican dichas interrupciones? ¿Qué medidas han logrado imponerse como alternativas? ¿Existen lecciones, herencias o compromisos que las políticas posteriores hayan asumido por medio de los cuales perviven algunos de los rasgos o funciones que caracterizan a las políticas de asignación directa de recursos a escuelas? ¿Cómo sedimentan dichas propuestas en los sistemas educativos, más allá de su vigencia institucional? Éstas son las cuestiones que conforman este último eje de discusión propuesto.

En los capítulos que siguen, estos ejes de discusión y sus interrogantes son abordados de manera más o menos sistemática por los colaboradores responsables de la elaboración de los estudios de caso. Fue decisión de la organizadores del Seminario y del editor de este volumen que los autores tuvieran libertad para adaptar o ampliar este conjunto de cuestiones desde su propia perspectiva y conocimiento de los casos específicos. Asimismo, la lectura de las versiones preliminares apuntó a destacar eventuales omisiones, tras lo cual se invitó a los especialistas a que complementaran su exposición. En el último capítulo de este libro, se procura organizar esta pluralidad de aportes con miras a desarrollar una perspectiva comparada de estas experiencias.

Marcelo Souto Simão
IIPE-UNESCO Buenos Aires

Recursos financieros descentralizados para escuelas públicas del Brasil. Una política necesaria

Rubens Barbosa de Camargo
Mariana Peleje Viana

1. Introducción: Presupuestos y objetivos de los programas que transfieren recursos financieros directamente a las escuelas públicas del Brasil

El tema que será tratado en este documento revela la importancia de profundizar teórica y prácticamente dos áreas de conocimiento que afectan el sector educativo: la subvención de la educación y la gestión democrática de redes y unidades escolares. En Brasil, estos temas son extremadamente relevantes, ya sea porque los recursos financieros aplicados en las redes públicas (ya sean municipales, de los estados o federales) de todos los niveles aún reclaman una mayor inversión pública (al punto de que el nuevo Plan Nacional de Educación, recién aprobado, establece una meta de inversión equivalente al 10% el Producto Interno Bruto –PIB para superar sus condiciones actuales y ofrecer una educación de calidad a la población–; ya sea porque en vista de su dificultad histórica de establecer una convivencia con prácticas y valores democráticos para todos, buscando la constitución de una nación soberana, justa y sin desigualdad, tuvo su historia marcada por dictaduras y (muchos intentos de) golpes de los sectores privilegiados, lo que nos lleva a percibir aún la necesidad de un riguroso y amplio proceso de democratización, participación, transparencia y valorización de nuestras instituciones.

El tema tampoco es necesariamente nuevo pues hace muchas décadas las escuelas públicas en Brasil, por cuenta de sus parcos recursos, han establecido prácticas de "recaudación local" (de diferentes maneras, sea por la realización de eventos que recaudan en forma de fiestas, bingos, rifas, etc., o por el establecimiento de una "contribución voluntaria" por parte de las familias) para cumplir sus obligaciones más sencillas y estructurales, por ejemplo, en el límite hasta la compra de papel (para exámenes, lecciones, higiénico...) para uso en la escuela.

Sin embargo, por medio de las luchas populares y con la fuerza de los sectores comprometidos con la escuela pública estatal, se estableció una nueva demarcación por la Constitución Federal del Brasil de 1988 (CF/88), en la cual ciertos derechos de la población fueron formalmente reconocidos (aunque algunos están aún lejos de ser realmente practicados).

Por eso, desde la década del 90 se iniciaron en Brasil propuestas de programas de trasferencia de recursos financieros de manera descentralizada, directamente a las escuelas públicas, para que éstas pudieran ser responsables de su gestión y de su utilización, de acuerdo con una referencia legal instituida por la CF/88, que fue la primera en introducir el principio de gestión democrática en la enseñanza pública.

Theresa Adrião y Rubens de Camargo (Adrião; Camargo, 2007, p. 6) llaman la atención al hecho de que, pese a la introducción del principio de gestión democrática por la CF/88 (se destaca *por primera vez* pues los otros principios educativos como gratuidad y obligatoriedad ya habían aparecido en otras constituciones del país), éste no recibe ninguna referencia más a lo largo de todo el texto constitucional.

Recién en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley 9.394/1996 (LDB/96), la cuestión sobre la autonomía de las escuelas, entendida como realización de la perspectiva de la gestión democrática de la enseñanza pública, es tratada en otras dimensiones y mecanismos, tanto en el ámbito pedagógico como en el ámbito administrativo y de gestión financiera, lo que trajo definiciones un poco más claras que buscan promover la autonomía de las escuelas, observando las normas generales de derecho financiero público. Entre otras definiciones, dos principios orientan la gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica: a) participación de profesionales en la elaboración de los proyectos pedagógicos de la escuela; y b) participación de la comunidad escolar y local o equivalentes (Brasil, 1996, Arts. 14 y 15).

En esta dirección se abrió la posibilidad de que la escuela pública estatal no dependiera de procedimientos demorados de liberación de recursos centralizados[1], a fin de que se pudiera contar con recursos financieros descentralizados

1 Se entiende como aquellos oriundos de los sistemas y las redes públicas de enseñanza de las esferas federativas, para la atención de sus unidades, cuyo uso en general tiene procedimientos complejos y lentos.

para responder rápidamente a sus simples demandas. Esto tiene gran reflejo en su funcionamiento, y también en los fines para emplear los recursos según su criterio, como: reparaciones y conservación de sus dependencias físicas, de sus muebles y equipos; efectuar la compra de determinados bienes, incluso de materiales didácticos y pedagógicos; o contratar servicios fundamentales para la formación de su personal y para que la propuesta pedagógica pudiera ser cumplida.

Se sabe que tales medidas de incentivo a la autonomía de la escuela coinciden con otra realidad en la educación brasileña que fue la ampliación considerable del número de escuelas, grupos, docentes, funcionarios y alumnos, lo que impuso a los gestores escolares la necesidad de rapidez en la realización de determinados servicios de mantenimiento en el cotidiano de las escuelas, al mismo tiempo se comprobó la reducción de los costes financieros cuando la contratación de esos servicios es hecha directamente por la escuelas. Esas cuestiones llevaron a los gestores a atender la parte legal de la autonomía financiera, liberando recursos a las escuelas, con periodicidad sistemática. Sea por principio o fuere por pragmatismo, el repaso de recursos financieros directamente a las escuelas y el incentivo a su autonomía se tornó una práctica más o menos común (Brasil, 2006).

En Brasil, el principio constitucional de la gestión democrática de la enseñanza pública, expresada en la CF/88 y en la LDB/96, está fuertemente vinculado a la idea o directriz de participación colectiva, transparente y democrática sobre las necesidades y decisiones que serán tomadas en el espacio educativo (en la escuela, en la universidad, etc.). Estas directrices deben ser entendidas como orientadores de la autonomía de gestión financiera de diferentes escuelas e instancias educativas públicas, teniendo en cuenta que cualquier acción desarrollada en su interior también tendrá implicaciones pedagógicas y políticas para todos los que participan en ella, lo que puede posibilitar, en consecuencia, el mejoramiento del ejercicio de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta la dinámica de la historia que configura el sistema capitalista y el Estado actual, se puede analizar la función ambigua que el sistema de educación desempeña. Por un lado, la educación puede contribuir tanto para el dominio de la clase dirigente en menosprecio del bien público, transmitiendo conocimientos básicos que forman la fuerza del trabajo y aseguran la asimilación y la aceptación del sistema autoritario y jerárquico en

que estos conocimientos serán usados, como una forma de responder a las necesidades económicas y políticas para reducir las desigualdades, siendo capaces, incluso, de transferir para el propio individuo la responsabilidad de su propia situación en la escala social. O, por otro, la educación puede ser capaz de ayudar en el proceso de transformación de la realidad social, formando a ciudadanos críticos, reflexivos, creativos, capaces de reivindicar del Estado el carácter esencialmente público de las políticas sociales (educación, salud, cultura, ocio, deporte, etc.), buscando soluciones que contribuyan al Estado democrático de derecho, aquel que promueve la libertad y la igualdad entre todos. La actividad política participativa de los ciudadanos es, en este sentido, la soberanía del pueblo.

La educación, desde esta perspectiva, trasciende sus contenidos escolares, puede ser el medio tanto para reproducir la formación social existente como para promover un conjunto de prácticas culturales que lleven al cambio democrático emancipador (Freire, 1967, 1996, 2001, 2011).

"Enseñar exige reconocer que la educación es ideológica" (Freire1996, p. 125), por tanto, es necesario establecer objetivos (políticos) claros que antecedan, y ciertamente condicionen, el proceso para alcanzarlos (actividad administrativa) (Paro, 2001, p. 79). La gestión democrática es, así, tanto el fin como el medio para buscar la disminución de las desigualdades sociales y la soberanía de una nación. Administrando democráticamente sobre un conjunto de condiciones adecuadas, propiciadas también por la disponibilidad de los recursos financieros, se alimenta la conquista de las condiciones objetivas que posibilitarán cada vez más y mejor la eficiencia en la calidad de las escuelas públicas, con participación popular y desarrollo de una cultura democrática.

Los recursos financieros descentralizados transferidos directamente a las escuelas públicas de educación básica exigen que su gestión ocurra de forma democrática. Deben incluir a la Asociación de Padres y Profesores (APM)[2] y

2 La Asociación de Padres y Profesores (APM) es un órgano auxiliar de la escuela integrado por padres, alumnos, empleados y profesores en escuelas públicas de educación básica. En el Brasil, en las esferas federativas (estados y municipios) este órgano tiene diversas denominaciones y en diferentes momentos históricos fueron, incluso, obligatorios. Inicialmente sirvieron como instancia formal de comunicación entre la escuela y la comunidad y, principalmente, como instancia de recaudación de recursos financieros complementarios para la escuela pública.

al Consejo Escolar (CE)[3] ; también deben promover reuniones con participación colectiva (y democrática) definidas y solicitadas legalmente, movilizando a la escuela para el uso de los recursos financieros que le son transferidos e implicándola en la realización de los procedimientos de rendición de cuentas de estos recursos, siguiendo los criterios estipulados por las leyes que reglamentan el uso de los recursos públicos.

La transferencia de recursos financieros descentralizados directamente a la escuela pública actúa como una política que puede inducir a la participación colectiva para tomar decisiones sobre sus necesidades, sean estas estructurales y/o pedagógicas. O sea, el destino del uso de esos recursos financieros implica mayor posibilidad de avance práctico y eficiente de la escuela, tanto en el sentido operativo –cuando se torna capaz de realizar gastos necesarios para su funcionamiento cotidiano, estructural y de equipos– como en el sentido pedagógico, a medida que se vuelve capaz de decidir sobre el uso de estos recursos para la implementación de diversos proyectos pedagógicos. Con eso, y más allá, la construcción de la autonomía de la gestión financiera y pedagógica de la escuela puede estimular a la participación como un ejercicio político más amplio, tornándose parte de la formación escolar de los individuos y superando el ámbito escolar, trayendo beneficios para toda la sociedad.

Este documento pretende tratar sobre las políticas públicas que buscan, de acuerdo con sus objetivos y con el contexto legal, concretar acciones de participación y decisiones colectivas en la escuela, además de ofrecerle recursos financieros para funcionar cotidianamente en mejores condiciones. Aunque exista conocimiento de diferentes programas de descentralización de recursos financieros realizados en diferentes esferas federativas del país (hay experiencias en los estados de San Pablo, Paraná, Mato Grosso do Sul, en Goiás y también en diferentes municipios del país: San Bernardo do Campo y Santo André, San Pablo; Dourados, entre otros) fue una opción de los autores de este texto traer a la luz experiencias recientes de programas que están siendo realizados en la Ciudad de San Pablo/SP. Una ciudad con más

3 El Consejo Escolar (CE) o colegio escolar es un mecanismo de participación colectiva, de carácter consultor y deliberativo de la escuela, propuesto a partir del principio constitucional de la gestión democrática de la CF/88 y entendido como instancia máxima de decisión de la unidad escolar. Está compuesto por la participación proporcional de padres, alumnos, docentes, especialistas y demás empleados de la escuela (variando en cada esfera federativa) y es responsable de la aprobación del proyecto pedagógico de la escuela y de las principales decisiones que deben ser tomadas y realizadas en la unidad escolar.

de 11 millones de habitantes, más de 1.000 escuelas bajo su jurisdicción, cerca de 1 millón de alumnos atendidos en 13 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y alrededor de 70 mil profesionales de educación, en fin, una gran red pública de enseñanza del Brasil.

Serán abordados el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), creado en 1995 por el gobierno federal de Brasil, y el Programa de Transferencia de Recursos Financieros (PTRF), creado en 2005, que proviene del municipio de San Pablo; se buscará analizar cómo estos programas ofrecen respuestas eficaces a los problemas de la calidad de la escuela pública.

El trabajo reúne resultados de investigaciones realizadas en el municipio de San Pablo (Viana, 2010, 2014, 2015; Camargo, 2012) presentando las orientaciones legales de tales programas (PDDE y PTRF); sus importes anuales; los valores por alumno/año. En el caso del PTRF, por ejemplo, cuánto representa el programa en términos de planeamiento presupuestario del municipio de San Pablo, cuánto representan los recursos financieros transferidos por el PDDE y por el PTRF en la gestión financiera de la escuela pública, cómo son administrados, cuáles son los principales gastos hechos por la escuelas; veremos algunas de las situaciones que se pueden observar en la dinámica de las escuelas investigadas con las transferencias de estos recursos financieros.

Se pretende presentar informaciones sobre estos programas y su desarrollo en Brasil, con la finalidad de contribuir al debate sobre la descentralización de recursos financieros para la escuela pública en otros países latinoamericanos.

2. PDDE y PTRF: herramientas, criterios y mecanismos de asignación

En este ítem se pretende comparar los programas de subvención escolar seleccionados –PDDE, del gobierno federal, y PTRF, del municipio de San Pablo– en cuanto a las definiciones legales referidas a sus destinos, objetivos, reglas de asignación y utilización de los recursos, así como los procedimientos que abarcan la rendición de cuentas, los criterios para definir la transferencia de dinero y las cantidades, considerando su diseño original y su evolución a lo largo del tiempo[4].

4 Estos ítems son abordados también en Viana (2010, 2014).

Cuadro 1. Comparación entre PDDE y PTRF. Síntesis sobre creación, destino, transferencias, utilización, movimientos, rendición de cuentas y valores

	PDDE	PTRF
Creación	Creado a través de la Resolución nº 12, del 10 de mayo de 1995. Más tarde pasó a llamarse PDDE, instituido por la Medida Provisoria nº 2.178-36, del 24 de agosto de 2001 y la Ley nº 11.947/2009. Es uno de los programas del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE)[5].	Creado por la Ley Municipal nº. 13.991 del 10/06/2005.
Destino	Inicialmente destinado solo a la Enseñanza Fundamental (EF); a partir del 2009 fue extendido a toda la Educación Básica de las redes estaduales, municipales y del Distrito Federal (DF), incluyendo las escuelas de Educación Especial, denominadas como benefactoras y de asistencia social o de atención directa y gratuita al público, y también las escuelas mantenidas por entidades de dichos géneros (Brasil MEC. Ley 11.947/2009, art. 22).	Destinado a las escuelas de Educación Básica de la red municipal de San Pablo, abarca todas las modalidades de enseñanza, desde su creación en 2005.
Transfe-rencias	Una vez por año, de acuerdo con el número de alumnos de las escuelas (Censo INEP/MEC del año anterior).	Tres cuotas anuales, de acuerdo con el número de alumnos de las escuelas (Censo INEP/MEC del año anterior).
Utilización	Para adquirir material de consumo y permanente, servicios subcontratados, con el objetivo de mejorar la infraestructura física y pedagógica, el refuerzo de la autogestión escolar en el plano financiero, administrativo y didáctico.	Para adquirir material de consumo y permanente, servicios y pago de tasas bancarias, en el desarrollo de las actividades educacionales y en la implementación del Proyecto Pedagógico, pequeñas inversiones que contribuyen de forma complementaria a garantizar el funcionamiento de la Unidad de Enseñanza, con el objetivo de garantizar más autonomía a las UEs.

5 El Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) es un ente autárquico del Ministerio de Educación del Brasil. Según el sitio del FNDE, es un ente autárquico federal creado por la Ley nº 5.537, del 21 de noviembre de 1968, modificado por el Decreto Ley nº 872, del 15 de septiembre de 1969; es responsable de la ejecución de políticas educativas del Ministerio de Educación (MEC). Para mejorar y garantizar una educación de calidad para todos, en especial la Educación Básica de la red pública, el FNDE se volvió asociado mayoritario de los 26 estados, de 5.565 municipios y del Distrito Federal. En este contexto, la transferencia de dinero está dividida en constitucional, automática y voluntaria (convenios). Además de innovar en el modelo de compras gubernamentales, los diversos proyectos y programas en ejecución –Alimentación Escolar, Libros Didácticos, Dinero Directo en la Escuela, Transporte Escolar, A Camino de la Escuela, Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil– hacen del Fondo una institución de referencia en la educación brasileña. Disponible en http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional.

Mecanismo de asignación	Transferencia automática para la cuenta corriente específica, abierta por el FNDE, en el banco y agencia con los cuales la Autarquía tiene asociación, indicados por la DRE. Libreta de cheques, tarjeta magnética restricta para consultas de saldos y extractos de cuentas. Inversiones en libretas de ahorro mientras los recursos no son utilizados. Gastos mediante cheque nominativo. Saldos reprogramados para el siguiente año. Libre de tasas bancarias por el mantenimiento de cuentas corrientes abiertas por las acciones de PDDE. Fecha de ejecución hasta el 31 de diciembre.	Mediante Término de Compromiso firmado entre SME, DRE y APM de la escuela. Recursos transferidos para la cuenta bancaria específica, abierta en nombre de la APM. Gastos realizados mediante cheque nominativo. Aplicación en la libreta de ahorro mientras los fondos no son utilizados. El saldo existente deberá constar en la rendición de cuentas con reprogramación para el periodo siguiente. Periodo específico para realizar los gastos y rendir cuentas, definidos en la Ley.
Rendición de cuentas	Es responsabilidad de la Unidad Ejecutora (UEx) –APM– hacer gestiones permanentes en el sentido de garantizar que la comunidad escolar tenga participación sistemática y efectiva en la decisiones colegiadas, desde la selección de las necesidades educativas prioritarias que serán satisfechas hasta el acompañamiento del resultado del empleo de los recursos del Programa, manteniendo en su poder, a disposición del FNDE, de los órganos de control interno y externo del Ministerio Público, los comprobantes originales de los gastos efectuados por cuenta del Programa con adquisición de bienes y contratación de servicios (así como los tres presupuestos para la realización de tales gastos) en beneficio de las escuelas, teniendo en cuenta plazos y documentos de prueba conforme a las definiciones legales del PDDE (Artículo 15 de la Resolución nº 04 de 16/03/2009, vigentes). Los documentos de rendición de cuentas deben ser archivados en la escuela por cinco años.	Las UEx (APMs) de las escuelas deberán rendir cuentas a la DRE a la que están subordinadas, presentando los documentos pertinentes, en los plazos previamente definidos. Las DREs rinden cuentas a las SME, editan normas estableciendo los procedimientos y las formalidades que serán tomadas en cuenta, como la copia del Acta de reunión de la APM que contiene el Plan de Aplicación de los Recursos, en el cual son pormenorizados los criterios de los gastos, junto con los documentos que comprueben los gastos realizados, entras otras definiciones. Para la contratación de servicios y para la adquisición de materiales permanentes, deben presentarse tres presupuestos. Los documentos de rendición de cuentas deben ser archivados en la escuela durante 10 años.
Importe	Definidos conforme a la "Referencia de Cálculo de los Valores que serán transferidos a las escuelas públicas localizadas en las regiones Norte, Noreste y Centro Oeste, Excepto el Distrito Federal" (Resolución nº 04/2009), y posteriormente, conforme a los valores fijados por tipo de escuela, presentados en el Anexo de la Resolución nº 10, del 18 de abril de 2013. Ejemplo: La EMEF participante de la investigación, con 784 alumnos, en 2013, recibió R$ 15.040,00 del PDDE.	Importe calculado de acuerdo con el número de alumnos (Censo Escolar del año anterior), multiplicado por el valor fijo y valor variable, considerando la modalidad de enseñanza, conforme a los Anexos I a V de la Portaría nº 1.242/2014. Ejemplo: la EMEF que participa en la investigación, con 784 alumnos en 2013, recibió un total anual de R$ 34.305,00 del PTRF.

Fuente: Elaboración sobre la base de Viana, M. P. (2015), *Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria*. Disertación (Maestría), FEUSP, San Pablo, p. 293.

En cuanto a la creación y el destino de los programas analizados, se percibe que son iniciativas relativamente recientes, ya que, aunque su creación se remonte a 1995, hasta el 2008 el PDDE solo estuvo destinado a alumnos de la Enseñanza Fundamental y, hasta la creación del PTRF en 2005, era el único Programa que transfería recursos directamente para que la escuela los pudiera administrar de manera planeada y colectiva. En el 2009 se promulgó la Ley nº 11.947, del 16 de junio, que dispone sobre la atención del PDDE, lo que pasó a ser destinado a los alumnos de toda la Educación Básica del país, contemplando las escuelas de Educación Infantil y de Enseñanza Media (un cambio ocurrido a partir de la edición de la Medida Provisoria nº 455, del 28 de enero del 2009, transformada posteriormente en Ley nº 11.947/2009). Anualmente, son emitidas Resoluciones del FNDE que disponen sobre los procesos de adhesión y habilitación, así como las formas de ejecución y de rendición de cuentas del PDDE por las escuelas públicas brasileñas.

En el 2005, el Municipio de San Pablo (PMSP) creó el PTRF, que inauguraba la transferencia de recursos financieros directamente a las escuelas de Educación Infantil, de Enseñanza Fundamental y de Enseñanza Media, y de las demás modalidades. Se destaca así que, desde su creación, el PTRF fue destinado a toda la Educación Básica, a diferencia del PDDE.

La transferencia de los recursos del PDDE es hecha a través del FNDE una vez al año, en una única cuota[6], depositada en las cuentas bancarias de las entidades ejecutoras (UEx) y mantenedoras de las escuelas, las APMs, representantes de las escuelas beneficiadas; el valor transferido a cada escuela es determinado sobre la base del número de alumnos inscriptos –obtenido de acuerdo con el Censo escolar del año anterior a la transferencia– y sobre la base de la referencia de cálculo legal (artículo 6º de la Resolución nº 04/2009 y Anexo de la Resolución nº 10, de 18 de abril de 2013). En un principio, el 80% debía destinarse a gastos corrientes y el 20% a gastos de capital (Resolución nº 04, de 17 de marzo del 2009). A partir del 2013, las escuelas pasaron a informar al FNDE, hasta el día 31 de diciembre de cada año fiscal, por medio del sistema PDDEWeb, los porcentajes de recursos que deseaban recibir en gastos corrientes y/o capital en el ejercicio subsiguiente (Brasil, MEC, Resolución

6 A pesar de que el período de investigación realizado por la encuesta (Viana, 2014, 2015) debe de haberse limitado entre 2007 y 2013, se destaca que a partir del 2014, la transferencia del PDDE dejó de ocurrir una vez al año, fue dividido en dos cuotas anuales, de acuerdo con la Resolución nº 05, 31 de marzo del 2014.

nº 10/2013, Artículo 11), pudiendo dar prioridad a sus necesidades por categoría económica.

Las transferencias del PTRF ocurren tres veces al año, también considerando el número de alumnos inscriptos en el año anterior (Censo Escolar/INEP), tomando en cuenta la disponibilidad de presupuesto anual del municipio de San Pablo; la base de cálculo y la periodicidad de las transferencia son definidas en Ordenanza de la SME, al inicio de cada año fiscal. Así como el PDDE, a partir del 2014, las escuelas pasaron a definir los porcentajes pretendidos para los recursos destinados a los gastos de costeo y capital, "con variaciones iguales a múltiplos de diez, pudiendo ser indicado 100% (cien por ciento) del valor total, en uno de los gastos" (Ordenanza SME, nº 1.242, 11 de febrero de 2014).

Se destaca que, con las transferencias cuatrimestrales del PTRF, se torna posible realizar un trabajo de planeamiento más participativo en la escuela, optimizando los gastos y promoviendo mayor discusión sobre su destino, ya que la escuela puede programar para utilizarlos tres veces al año.

En cuanto al uso de los recursos, comparando el PDDE y el PTRF, se nota que el PTRF fue creado en los moldes del PDDE, incluso en cuanto a sus procedimientos de utilización, que previenen el fomento a los proyectos pedagógicos de las escuelas y la promoción de su autonomía escolar, por medio también de la gestión planeada y colectiva del uso de estos fondos, dirigidos a gastos de carácter pedagógico y estructural, tanto corrientes como de capital. Cabe resaltar que son inversiones que ocurren desde el 2009, ya que hasta entonces gran parte de las escuelas de la red municipal de San Pablo no eran atendidas por el PDDE (que no contemplaba las escuelas de Educación Infantil, por ejemplo), ni por el PTRF (hasta su creación, en 2005, e implementación en 2006). Hasta el 2006, las escuelas públicas municipales de San Pablo solo disponían de un recurso llamado "Anticipo de Fondos"[7], que fue mantenido

7 El régimen de adelanto existe desde 1964 (creado por el artículo 68 de la Ley federal nº 4.320. dispuesto también en la Ley municipal de San Pablo, nº 10.513/88 y demás decretos reglamentados). "Anticipo de fondos" proviene de la PMSP, es un dinero extraordinario de pago de gastos públicos expresamente definidos en la Ley, a través de la cual se coloca un determinado valor monetario a disposición de un empleado público, con el fin de darle condiciones de realizar gastos de emergencia que no pueden subordinarse al proceso normal de aplicación. Las transferencias provienen de créditos presupuestarios anuales de la SME para la DRE, divididas entre las escuelas conforme a la disponibilidad y solicitud. Son recursos exclusivos para casos excepcionales y urgentes de la escuela, cuya atención no puede ser tomada en cuenta por las vías normales de aplicación, o sea, solo pueden ser utilizados como "gastos de pequeñas cifras", o pequeños arreglos en el edificio escolar justificados como "de emergencia". Las escuelas municipales de San

por el municipio incluso después de la creación del PTRF y se destina a los gastos de emergencia, transferidos mediante solicitud de las escuelas, con características del uso y la gestión diferentes del PDDE y del PTRF.

El objetivo de la asistencia financiera del PDDE es la mejora de la infraestructura física y pedagógica, el refuerzo de la autogestión escolar en los planos financiero, administrativo y didáctico y el aumento de los índices de desempeño de la Educación Básica (Resolución FNDE-MEC, nº 19, de 15 de mayo de 2008); puede ser usado: a) en la adquisición de material permanente, cuando reciban recursos de capital[8]; b) en el mantenimiento, la conservación y las pequeñas reparaciones de la unidad escolar[9]; c) en la adquisición de material de consumo necesario para el funcionamiento de la escuela[10]; d) en la evaluación del aprendizaje, en la implementación del proyecto pedagógico y en el desarrollo de actividades educativas[11]; e) en la implementación del Plan de

Pablo reciben los recursos del "Anticipo de Fondos" cuando los solicitan a la DRE, justificando su necesidad de emergencia. El "Anticipo de Fondos" no fue centro de atención del presente documento, pues no es enviado a las escuelas con la periodicidad del PDDE y del PTRF y sus definiciones legales no permiten planeamiento anticipado y no implican necesariamente la gestión democrática y la participación colectiva en la decisión sobre su destino.

8 Los recursos de capital son dirigidos a la adquisición de materiales permanentes, o sea, aquellos que amplían el patrimonio público disponible en la unidad escolar. La investigación identificó la compra de materiales permanentes como bebederos, ventilador, calefactores, artefactos de cocina, refrigerador, máquina de lavar, cortador de césped, electrodomésticos, armarios, mesas, sillas, otros ítems de mobiliario escolar, además de equipos audiovisuales, computadoras, impresoras, escáner, máquina fotocopiadora, teléfonos, proyectores, grabadoras, filmadoras, máquinas fotográficas, aparatos de TV, de video, de CD, de DVD, etcétera.

9 Ejemplos de servicios de mantenimiento encontrados en la investigación: pintura, arreglos en la estructura física y en las instalaciones eléctricas, hidráulicas o sanitarias del edificio escolar; limpieza de cajas de agua, canaletas, trampas de grasa, de fosa; arreglos en electrodomésticos, aparatos de sonido e imagen, equipos de informática, etcétera.

10 Los materiales de consumo identificados por la investigación fueron divididos en: materiales de consumo dirigidos al mantenimiento y a la estructura de la escuela, y a los materiales de carácter pedagógico y de funcionamiento (que se intercalan, pues los materiales de funcionamiento son de uso colectivo). Los materiales de carácter pedagógico serían los directamente relacionados con los planeamientos y los proyectos político-pedagógicos de la escuela, como papeles diversos, tintas, pinceles, bolígrafos, material deportivo, material para las presentaciones teatrales, musicales, culturales y artísticas, o inclusive materiales para la huerta, laboratorio de ciencias, juegos y colecciones didácticas específicas, entre otras posibilidades planeadas junto con la comunidad escolar. Los materiales de trabajo estarían más relacionados con los materiales de Secretaría y papelería, previsibles, que no necesitan planeamiento pedagógico específico, como engrapadora, papel, cartulina, lápiz, tinta, borrador, reglas, cartuchos para impresora, entre otros de uso colectivo.

11 Los ítems de los incisos "d", "e", "f" y "g" y algunos del inciso "c" dependerían del planeamiento del Proyecto Político Pedagógico (PPP) de las escuelas, pueden variar entre los gastos con adquisición de materiales de consumo o permanente, o aun, la contratación de servicios de carácter pedagógico y cultural, como la contratación de presentaciones teatrales y culturales en la escuela, conferencistas, talleres y mini-cursos, incluso para la instrucción de profesores, entre otros gastos posibles.

Desarrollo de la Escuela (PDE Escuela); f) en el funcionamiento de las escuelas en los fines de semana; y g) en la promoción de la Educación Integral.

Semejante al PDDE, los recursos del PTRF tienen por objetivo contribuir complementariamente a la garantía del funcionamiento de las Unidades Educativas, su aplicación se dirige a la adquisición de materiales de consumo y de materiales permanentes, en el mantenimiento de las instalaciones físicas, en la contratación de servicios, en el desarrollo de las actividades educativas y en la implementación del Proyecto Pedagógico de la unidad escolar, con el objetivo de mejorar las instituciones de enseñanza, procurando reforzar la participación social y la autogestión escolar, con la expectativa de que ocurra un planeamiento conjunto y, como consecuencia, una optimización y acompañamiento de los recursos públicos destinados a la Educación (PMSP, 2008).

Algunas acciones consideradas como contribución a la conservación y el buen funcionamiento de las escuelas, la implantación de Proyecto Pedagógico y el desarrollo de las actividades educativas, en relación con los gastos corrientes son: a) Servicios de Mantenimiento y Conservación y Pequeños Arreglos; b) Servicios de Mantenimiento y Equipos; c) Adquisición de Materiales; d) Pago de Servicios de Diversos Gastos. En relación con los gastos de capital, algunos ejemplos son la adquisición de equipos para el desarrollo del Proyecto Pedagógico y para el funcionamiento de la Unidad, de acuerdo con el manual de orientaciones de la SME, como: a) aparatos electrónicos; b) equipos gráficos; c) máquinas, utensilios y equipos diversos; d) equipos de informática; e) adquisición de *software,* muebles, materiales permanentes de laboratorio de ciencia; f) instrumentos musicales y artísticos; g) equipos audiovisuales y de comunicación.

En relación con el movimiento de los recursos, tanto el PDDE como el PTRF requieren cuentas bancarias específicas y distintas y las escuelas deben enviar, en el proceso de rendición de cuentas, todos los documentos que comprueben la realización de los gastos, incluso la búsqueda de precios (tres presupuestos), entre otros requisitos definidos legalmente, para que la rendición de cuentas sea aprobada y para que la escuela pueda recibir futuras transferencias.

Los gastos realizados con recursos del PDDE o del PTRF son realizados por medio de cheque nominativo. Solo el PDDE permite que la escuela tenga una tarjeta de débito, pero esta solo se usa para facilitar la comprobación y la impresión del extracto bancario, para la rendición de cuentas.

Para definir las prioridades de aplicación de la escuela, el PDDE exige la elaboración de un "Plan de Aplicación de los Recursos" y el responsable de la UEx deberá reunir a los miembros de la APM para planear el uso adecuado y racional del dinero, mediante el recuento, la identificación y la cuantificación de los materiales o bienes que serán adquiridos y de los servicios que serán contratados para suplir las necesidades prioritarias de la escuela:

> La utilización de los recursos debe guiarse por los principios de la socialización en el ambiente escolar, de los beneficios de los bienes adquiridos y de los servicios contratados, de la garantía de funcionamiento de la escuela, del aumento de la calidad del proceso enseñanza–aprendizaje y de llevar a cabo la propuesta pedagógica de la escuela; está prohibido, por tanto, el uso del dinero en la compra de bienes o materiales y en la contratación de servicios que resulten en beneficios individuales o privados y que no atiendan al interés colectivo o compitan con objetos de programas instituidos por el FNDE (PMSP, 2010, p. 7).

El FNDE y la propia PMSP disponen manuales con normas claras para el uso y la rendición de cuentas de los recursos del PDDE. De acuerdo con estos manuales, la escuela debe, democráticamente, definir sus prioridades, mediante la selección de las necesidades más urgentes y a partir de eso, "(...) hacer valer la autonomía en la administración de sus recursos. Así, la escuela puede adquirir los bienes o materiales y contratar los servicios que la comunidad escolar juzgue necesarios y que guarde estrecha relación con su proyecto pedagógico y estén acordes con el objetivo y las finalidades del PDDE" (PMSP, 2010, p. 7).

Después de la validación del Plan de Aplicación de Recursos por la comunidad escolar y con la finalidad de utilizar mejor los recursos públicos, la escuela necesita realizar, como mínimo, tres búsquedas de precios, cuando decida adquirir bienes (con recursos de capital) o contratar servicios (corriente), que podrán ser hechas directamente a la empresa, al proveedor o al proveedor de servicios, o también, por medio de fax o propaganda en periódicos, revistas o folletos; es obligatorio archivar los presupuestos obtenidos con las búsquedas de precios, junto al Plan de Aplicación de Recursos, para posibilitar mayor transparencia en el uso del dinero público.

En relación con la rendición de cuentas del PDDE, deben seguir, de manera sucinta, los siguientes pasos, de acuerdo con las disposiciones legales:

1) Las unidades ejecutoras propias de las escuelas municipales, de los estados y del Distrito Federal encaminan la rendición de cuentas de los recursos que les fueron transferidos para los municipios o Secretarias de Educación de los estados o del Distrito Federal, conforme a su vínculo hasta el 31 de diciembre del año de la transferencia o en las fechas anticipadas por las respectivas esferas de gobierno.
2) En poder de la rendición de cuentas, los municipios y Secretarias de Educación de los estados y del Distrito Federal deben:
   a) analizar las rendiciones de cuentas recibidas de las unidades ejecutoras propias de sus escuelas;
   b) rendir cuentas al FNDE de los recursos recibidos para la atención de las escuelas que no poseen unidades ejecutoras propias;
   c) consolidar y dictaminar conclusiones sobre las rendiciones de cuentas recibidas de las unidades ejecutoras propias de sus escuelas, para encaminarlas al FNDE hasta el 28 de febrero del año subsecuente a la transferencia.

Si existe saldo positivo, es decir, si todos los recursos transferidos por el PDDE no han sido gastados por la escuela, de acuerdo con el art. 29, Párrafo Único de la Resolución 03/2010 del MEC/FNDE, "ellos deberán ser reprogramados para el año fiscal subsiguiente, con el estricto cumplimiento del objeto de su transferencia". Esta acción ocurre también en el saldo de los recursos de PTRF, que son reprogramados automáticamente para el año siguiente, desde su creación en el 2005.

En relación con la reprogramación del saldo financiero del PDDE, el planeamiento definido por la APM en el acta de prioridades deberá considerar la facultad que la escuela tiene de reprogramar el saldo de los recursos financieros al 31 de diciembre. Al no estar obligada a devolver los recursos no ejecutados, se elimina el incentivo a la acumulación de bienes considerados momentáneamente prescindibles y se abre la posibilidad de ahorro para la adquisición de otros bienes o servicios, considerados más importantes, pero que exceden la capacidad de compra de la escuela en un momento determinado. De este modo, la escuela podrá utilizar todo el recurso financiero del año fiscal en que fue cedido o puede reprogramar su uso (en un todo o en una parte) para el año fiscal siguiente, sin la preocupación de tener que devolverlo al FNDE. Asimismo, los recursos reprogramados son invertidos en la libreta de ahorro (art. 25, §5º, da Resolución nº 03/2010 MEC/FNDE). Lo mismo ocurre en el caso de los recursos del PTRF.

La fiscalización de la inversión de los recursos financieros, relativos al PDDE, es de competencia del FNDE, del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, mediante la realización de auditorías, de inspección y de análisis de procesos que originan las rendiciones de cuentas (art. 29, Resolución nº 04/2009, MEC/FNDE). La UEx debe garantizar el libre acceso a sus dependencias a los representantes de estos órganos en misión de seguimiento, fiscalización y auditoría. Además, "el gestor, responsable de la rendición de cuentas, que permita, introduzca o haga introducir documentos o declaración falsa o diferente de la que debería ser inscripta, con el fin de alterar la verdad sobre los hechos, será responsabilizado civil, penal y administrativamente" (art.35, Resolución nº 3/2010, MEC/FNDE).

Según la legislación del PDDE y también del PTRF, toda la documentación de la rendición de cuentas de la escuela deberá ser mantenida por la Unidad durante 5 (cinco) años, contados a partir de la fecha de aprobación de la rendición final de cuentas, en orden, debidamente identificados con el nombre y el año del Programa.

Tratándose de las normas para la utilización y la rendición de cuentas de los recursos provenientes del PTRF, se sabe que el PTRF también envuelve a la APM y el CE de la escuela y, así como el PDDE, requiere en su rendición de cuentas una copia de las actas de las reuniones de la APM que contengan el "Plan de Inversión de Recursos" de la escuela, también llamado "Plan de Actividades Anuales", para comprobar que los gastos realizados fueron decididos colectivamente. Existen normas legales claras que exigen que las actas de las reuniones de APM sobre la aprobación de sus recursos sean fijadas en las paredes y los murales de las escuelas, para que la comunidad escolar tenga conocimiento de la deliberación y el uso de estos recursos (los gastos que no consten en esta acta no podrán ser llevados a cabo con los fondos del PTRF o del PDDE, además de ser necesaria la presentación de la copia del acta referente a la aprobación de las cuentas, con el dictamen del Consejo Fiscal de la APM de la escuela) (PMSP, 2008).

Los documentos de rendición de cuentas del PTRF son encaminados a la SME; los manuales elaborados por la SME, tanto al PTRF como al PDDE, presentan modelos y ejemplos de cada uno de los documentos que deben ser anexados a la rendición de cuentas. Ello ayuda a aclarar y orientar mejor a las escuelas (PMSP, 2008).

Según los datos del portal del FNDE[12], el PDDE transfirió 2 mil millones de reales (R$) a más de 134 mil escuelas públicas y privadas de Educación Especial, en beneficio de 43 millones de alumnos, en el año 2012. A partir del 2013, aumentó la cantidad de fondos transferidos a las escuelas debido a los cambios implementados en la fórmula de cálculo de estas cantidades (como señalamos anteriormente). El presupuesto del 2014 fue de R$2.500 millones y la previsión para 2015 fue de R$2.900 millones.

De acuerdo con la noticia del portal de la SME en el sitio de la PMSP, el 13 de febrero del 2014[13] la SME aumentó el valor de la transferencia del PTRF a las escuelas de la red municipal de enseñanza a partir de la Ordenanza nº 1.242, del 11 de febrero de 2014, año en el cual la inversión en este Programa correspondió aproximadamente a 66 millones de reales; la suma total del PTRF recibido por las escuelas en 2013 fue de 41,5 millones de reales.

Al comparar la suma transferida por cada uno de estos programas, debe tenerse en cuenta que el PDDE –pese a que realiza transferencias anuales y que inicialmente solo fueron destinadas a la enseñanza fundamental– transfiere recursos a todas las escuelas públicas de Brasil, rurales y urbanas. Su cobertura, por tanto, es extremamente relevante, principalmente desde que fue extendida a toda la Educación Básica (incluyendo la Educación Infantil, Enseñanza Fundamental, Enseñanza Secundaria, Educación de Jóvenes y Adultos y las escuelas de Educación Especial). En este sentido, se destaca el hecho de que el PDDE abarca escuelas de diferentes realidades por todo el país, las cuales pueden contar con recursos anuales para el desarrollo de sus propios proyectos pedagógicos y otros gastos necesarios para cada escuela. Ello parece ser de extrema importancia para remediar algunas necesidades de las escuelas públicas en todo el país, pero, principalmente, en la perspectiva de mejorar su administración, con normas legales que requieren el planeamiento colectivo y la administración democrática de los recursos de la escuela.

Hasta el 2013 la suma transferida por el PDDE a cada escuela se calculaba de acuerdo con la región geográfica de Brasil (conforme a disposiciones del Artículo 6 de la Resolución nº 04 de 17/03/2009), con valores más altos para

12 www.fnde.gov.br, consultado en 2015.
13 Disponible en: http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimosistema/detalhe. aspx?List=Lists/Home&IDMateria=1768, acceso en septiembre de 2014.

las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Sin embargo, desde ese año este criterio dejó de ser usado (de acuerdo con el Anexo de la Resolución nº 10 de 18/04/2013), adoptándose nuevos criterios para la determinación de la transferencia anual[14], relacionados con el tipo de escuela y alterando el valor fijo según se trate de: a) escuela pública urbana o rural; b) escuela privada de Educación Especial; o c) un polo presencial de la Universidad Abierta del Brasil (UAB).

Como ejemplo, en el 2013, la EMEF participante de la investigación (Viana, 2014, 2015), con 784 alumnos matriculados en aquel año, recibió el valor de R$ 15.040,00 del PDDE, el equivalente a R$ 19,18 por alumno. La EMEI, en el 2013, con 324 alumnos, contó con R$ 6.960,00, o sea, R$ 21,48 por alumno, en el año en cuestión. O sea, los montos transferidos fueron similares teniendo en cuenta la matrícula de las escuelas.

En comparación, por el PTRF, la misma EMEF del ejemplo anterior, en el 2013, recibió R$ 34.305,00, o sea, R$ 43,76 por alumno. La EMEI utilizada como ejemplo, en el 2013, recibió un total de R$ 22.152,00, el equivalente a R$ 68,37 por alumno.

Con respecto a los criterios para el cálculo de los montos a transferir, el PTRF utiliza, así como el PDDE, el número de alumnos del Censo Escolar de año anterior. Los demás criterios del PTRF varían conforme a la modalidad de enseñanza, en cuatro categorías: 1) escuelas de Enseñanza Fundamental, incluyendo CIEJA; 2) EMEBS – Educación Especial; 3) escuelas de Educación Infantil; y 4) CEIs directos; las sumas fijas son definidas de acuerdo con los intervalos del número de alumnos de la escuela, con mayores transferencias para las escuelas de Enseñanza Fundamental y Educación Especial; difieren del PDDE, cuyos valores fijos solo varían por tipo de escuela (rural o urbana).

3. Contribuciones para la mejora de la eficiencia en la transferencia de recursos

En este ítem se pretende dar cuenta de cuánto representan los recursos del PDDE y del PTRF en el planeamiento presupuestario municipal.

14 Si bien el período investigado está delimitado entre los años 2007 y 2013, se destaca que, a partir del 2014, la transferencia del PDDE dejó de ocurrir una vez por año, dividiéndose en dos cuotas anuales, de acuerdo con la Resolución nº 05, del 31 de marzo del 2014.

El estudio de los demostrativos dispuestos en el sitio de la Secretaría Municipal de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de la PMSP llevó a la construcción de un instrumento de sistematización de datos, en el que se presentan los presupuestos municipales de San Pablo en el período de 2007 a 2013, comparados con los valores totales aplicados en educación en el municipio de San Pablo con los valores de las sumas destinadas al PDDE de las escuelas municipales en este mismo período, el objetivo es visualizar la tendencia de los valores globales anuales por parte de la Unión y del Municipio de San Pablo en las políticas de descentralización financiera escolar.

Cuadro 2. Demostrativos Presupuestarios de la Educación Municipal de San Pablo (2007 a 2013): inversión total en educación comparada con la inversión del PDDE y PTRF (valores corregidos para diciembre/2013 por el IPCA/IBGE, contabilizados en miles de reales)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos resultado de Impuestos y Transferencias (valores comprometidos*)	20.891.531	22.197.389	22.469.574	25.090.713	26.755.417	28.359.884	28.558.951
Inversión legal total en educación (art. 2º y 3º de la Ley 13.245/2001)	6.476.374	6.880.716	6.965.567	7.778.121	8.294.179	8.791.563	9.051.398
Gasto Total Comprometido Líquido	6.731.848	7.052.505	7.229.787	8.081.032	8.565.325	8.884.044	9.052.004
Inversión Mínima (%) (Prevista en LOM como 31% del Ingreso Líquido de Impuestos y Transferencias)	32,1%	31,7%	32,2%	32,2%	32,0%	31,3%	31,7%
Otros Ingresos y Gastos aplicados en la educación: Gasto del Programa Dinero Directo en la Escuela - PDDE/FNDE	5.713	7.334	11.702	8.776	12.919	**	**
Gasto del PDDE en comparación con el Gasto Total Comprometido Líquido (%)	0,08%	0,10%	0,16%	0,11%	0,15%	**	**
Inversión en MDE en EF - Mantenimiento de la Red Escolar - APM/PTRF (denominada a partir del 2010 "Autonomía y Administración Democrática de los Recursos en la Red Escolar- APM/PTRF")	30.238	28.725	28.158	29.266	28.282	26.356	22.949
Inversión en MDE en Manutenção da Rede Escolar - APM/PTRF	25.650	26.408	24.881	26.682	26.572	24.457	18.613
Inversión Total en MDE en el EF y EI - APM/PTRF	55.888	55.133	53.040	55.949	54.855	50.813	41.563
Inversión Total en MDE en el EF y EI - APM/PTRF en comparación con el Gasto Total Comprometido Líquido (%)	0,83%	0,78%	0,73%	0,69%	0,64%	0,57%	0,46%

* Con el fin de promover la comparación de las sumas presentadas por las fuentes consultadas, solo fueron utilizadas las sumas comprometidas, tal y como están disponibles en las fuentes.
** Los valores de los ingresos y gastos del PDDE del 2012 al 2013 no constan en el "Demostrativo de inversión de recursos en la educación - Otros Ingresos y Gastos", ni siquiera en el Diario Oficial de la Ciudad o en las cuentas y demostrativos del sitio del FNDE, los cuales solo muestran valores hasta el 2011.
*** Actualización de cifras reales de diciembre del 2013, elaborada sobre la base de la calculadora del ciudadano y el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA-IBGE), utilizado como referencia por la PMSP en los cuadros demostrativos del sitio de la Secretaría de Planeamiento. Calculadora del ciudadano disponible en https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores, acceso en marzo del 2014.
Fuente: Elaborado por los autores. PMSP. Secretaría Municipal de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Demostración de inversión de recursos en la educación: Cuadro General, Otros Ingresos y Gastos y Detalle de Gastos (2007 a 2013). Disponibles en: http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php, acceso en febrero del 2014.

El cuadro anterior demuestra que el ingreso resultado de impuesto y transferencias (que forman la base de los vínculos constitucionales para MDE en el Brasil) aumentó de cerca de R$ 20.800 millones en 2007 a R$ 28.500 millones de reales en 2013, o sea, un aumento real de aproximadamente R$ 7.700 millones de reales o el equivalente a un 37%.

En el período de 2007 a 2013, la inversión total en educación en el municipio de San Pablo aumentó aproximadamente R$ 1.900 millones o el equivalente a una variación positiva del 29,6 %.

Cuando se comparan los valores corregidos del gasto total comprometido líquido con las sumas corregidas de la inversión mínima de los recursos en educación en el municipio de San Pablo, es posible observar que cada año las sumas se incrementan gradualmente, lo que indica que fue hecha (por lo menos desde el punto de vista de contabilidad) la inversión mínima prevista legalmente (que en el total, según la Ley Orgánica del Municipio de San Pablo, debe ser del 31% de los ingresos líquidos de impuestos y transferencias).

Comparando las sumas anuales de los recursos financieros descentralizados transferidos a las escuelas públicas municipales de San Pablo a través del PDDE, de origen federal, se observa que en el 2007 correspondió al 0,08% del total del gasto comprometido líquido en educación en el municipio y que, a partir de entonces, hubo una variación positiva considerable en los años siguientes, pasando al 0,10% y al 0,16% en el 2008 y el 2009, respectivamente. No obstante, en el 2010 retrocedió a un 0,11% y volvió a alcanzar el 0,15% en el 2011. De acuerdo con estos datos, la variación del PDDE partió de R$ 5,7 millones en el 2007 a R$ 12,9 millones en el 2011, o sea, R$ 7,2 millones más que en el 2007 o lo equivalente a una variación positiva de 126,3%.

En relación con los valores anuales de los recursos financieros transferidos a las escuelas municipales de San Pablo por medio del PTRF, de origen municipal, se observó una leve variación negativa de la participación en la inversión total en el Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza (MDE) en la Enseñanza Fundamental y en la Educación Infantil, del orden del -0,02% entre los años 2007 y 2011.

Se resalta que, pese a que los valores del PTRF son extremadamente significativos para la escuela pública, el cuadro anterior demuestra que no corresponden ni siquiera al 1,0% del total invertido en la educación del municipio.

En el 2007, por ejemplo, la aplicación total en MDE en EF y EI con recursos del PTRF fue de aproximadamente R$55,8 millones, lo que solo correspondió al 0,83% de los recursos del gasto total comprometido líquido en educación en el municipio. En verdad, del 2007 al 2013 este valor fue disminuyendo y pasó de representar 0,78% en el 2008, con R$55,1 millones invertidos en el PTRF, a un 0,73% (R$53 millones) en el 2009; el 0,69% al año siguiente, el 0,64% del gasto comprometido líquido en el 2011 (R$54,8 millones); el 0,57% en el 2012 (R$50,8 millones); y finalmente en el 2013, el valor más bajo en lo que se refiere al PTRF, en la serie histórica en cuestión: R$ 41,5 millones, correspondiendo a menos de medio por ciento (0,46%) del total gastado con educación en el municipio.

Los datos demuestran que, aunque se trata de un Programa de amplio alcance y de consecuencias que conllevan no solo los beneficios materiales sino también la gestión democrática de la escuela, y que es extremadamente significativo para la promoción de la mejora de la calidad de la educación, como es el caso del PTRF, este es, de hecho, un Programa que corresponde a un valor muy bajo dentro del presupuesto del municipio de San Pablo, no pasa de 0,5% (medio por ciento) del total de las inversiones en educación del municipio en el 2013, y que no alcanzó nunca el 1,0%, ya que el valor máximo correspondió a 0,83% en 2007.

Esta constatación de la investigación demuestra que otras capitales y municipios, incluso con poder económico inferior al de San Pablo (considerando que es el municipio más rico del país), podrían crear programas semejantes, con porcentajes similares sin desmedro de la cuota de recursos destinada a los principales gastos de la educación (construcción de escuelas y sueldos, por ejemplo) con el fin de contribuir a la administración financiera democrática de la escuela, para el desarrollo de sus proyectos pedagógicos y para su operación y conservación estructural en el día a día, con procedimientos de gastos más ágiles y a disposición de las APMs, complementando, a ejemplo de lo que sucede con el PTRF, los recursos provenientes del PDDE.

Otro estudio (Viana, 2010) demuestra que en el ámbito escolar los recursos financieros que son transferidos por los gobiernos (federal, municipal y de los estados) a las escuelas investigadas representan el 98,0% del total que las escuelas disponen para su gestión financiera, o sea, solo el 2,0% de los

recursos provino de las recaudaciones o donaciones (recursos propios[15]). Los recursos propios provenientes de la comunidad, aun incentivados, no son suficientes y la investigación apunta a que los esfuerzos y la pérdida de tiempo y energía por parte de la escuela para recaudar estos recursos no compensan el rendimiento financiero ni el constreñimiento de los alumnos y de la comunidad escolar al "cobrar" contribuciones financieras a la comunidad. Por eso, defiende que la gratuidad de la enseñanza pública, prevista constitucionalmente, va en contra de la propuesta de recaudación de recursos propios de la escuela, destacando que con una inversión un poco mayor por parte del Estado (por ejemplo, del municipio de San Pablo, que con menos del 1% de gastos totales en educación fue capaz de implementar el PTRF) sería posible garantizar que las escuelas públicas no necesiten buscar recursos alternativos a los transferidos por el gobierno.

Las personas entrevistadas por la investigación, directores, coordinadores pedagógicos, miembros de la APM y dirigentes regionales de los órganos intermedios de la SME de San Pablo, afirman con unanimidad que la realidad material cotidiana de la escuela pública cambió intensamente a partir de la recepción de recursos financieros transferidos por los gobiernos.

> "Estos recursos son, ellos son imprescindibles. No se puede prescindir. Porque, imagine una escuela con casi 700 alumnos, adolescentes... imagine cuántas veces se rompen cosas en los baños, puerta, perillas (...), sin el dinero subvencionado sería prácticamente imposible mantener la escuela en condiciones de trabajar. En principio entendemos que el PTRF, principalmente, y en el PDDE también, son prioritariamente para invertir en la pedagogía. Entonces intentamos trabajar en este sentido, de garantizar que haya un recurso para las clases, para que las cosas sucedan, los proyectos sucedan en la escuela. ¡Pero se van muchos recursos en el mantenimiento del edificio! Se va mucho recurso en el mantenimiento, independientemente de que se quiera invertir en lo pedagógico.

15 Los recursos propios son aquellos recaudados por la propia escuela, son recursos privados, reunidos por una asociación escolar, generalmente la APM, son constituidos por diversas fuentes, dependiendo de la creatividad y la capacidad de recaudación de cada escuela, utilizando alternativas para la recaudación, como fiestas, bazares, bingos, rifas y sorteos en general, ventas de espacios publicitarios, prestación de servicios, asociaciones con el sector privado de la economía local, donaciones en general, entre otros, incluso la cobranza de una contribución voluntaria de los asociados de la APM, en especial de los familiares de los alumnos.

> "Creo que ellos sí han ayudado en parte, porque hoy en día conseguimos hacer más cosas que antiguamente (...) no teníamos papel folio para que los niños hicieran actividades (...) hoy vemos que los recursos en la escuela están muy facilitados. Cuando sabemos que los fondos están viniendo ya decimos a los profesores: "¡Miren, vamos a soñar! Vayan pidiendo... [refiriéndose a las listas de pedidos que los profesores encaminan a las reuniones de la APM para solicitar materiales]." (Extracto de la entrevista con la directora de la EMEF, Viana, 2015.)

En el trabajo de campo, el análisis de las actas de las reuniones de la APM, junto con el CE, tanto como el análisis de los gastos de las escuelas en la investigación (mediante la verificación de los procesos de rendición de cuentas, extractos bancarios, recibos y facturas de los gastos realizados) y finalmente, el análisis de las entrevistas, confirman la importancia de estos recursos para las escuelas.

Los directores coinciden en que no hubo falta de recursos destinados a la parte pedagógica. Sin embargo, la investigación indicó que todavía estos recursos no son suficientes, pues se identificó que los gastos de carácter pedagógico aún no expresan toda la capacidad de gasto que estos recursos pueden significar, ya que la investigación cuantitativa constató un gasto mínimo directamente relacionado con los proyectos pedagógicos específicos, como papeles de diferentes variedades, tintas, materiales artísticos o musicales, por ejemplo, o incluso gastos en excursiones pedagógicas o cursos de perfeccionamiento de profesores, y que los gastos corrientes refieren más a gastos de mantenimiento y adquisición de recursos de secretaría, como será discutido en el próximo ítem.

4. Contribuciones para promover la calidad y la equidad

Este ítem tiene por objeto organizar la evidencia empírica de los estudios en cuestión para evaluar la eficacia de los programas analizados en relación con la mejora en la calidad escolar. Serán presentados datos que tratan sobre la relevancia y el uso de los recursos transferidos anualmente por estos programas a las escuelas, a partir del trabajo de campo en cinco escuelas públicas del municipio de San Pablo (Viana, 2015).

4.1. ¿Cuánto reciben y en qué gastan las escuelas? Comparando las sumas y las inversiones de cinco escuelas del municipio de San Pablo

En este ítem se presentarán tablas, cuadros y gráficos comparativos que sintetizan los datos financieros de las escuelas que participan en la investigación, con el fin de compararlas simultáneamente, buscando una forma de analizar mejor y visualizar las diferencias y tendencias entre ellas. Se presentan datos sobre las sumas anuales percibidas y el destino de los recursos financieros descentralizados en una selección de cinco escuelas de diferentes modalidades de enseñanza, de la red municipal de San Pablo[16].

El primer análisis repara en los montos anuales transferidos por el PDDE (de origen federal) a las cinco escuelas investigadas, en el período de 2007 a 2013. El siguiente cuadro presenta también el valor correspondiente a la transferencia por alumno/año.

16 Las escuelas seleccionadas para la investigación están localizadas en la periferia de la ciudad de San Pablo: "Centro de Educação Infantil" (CEI); "Escola Municipal de Educação Infantil" (EMEI); "Escola Municipal de Ensino Fundamental" (EMEF); "Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos" (CIEJA) y "Escola Municipal de Educação Básica para Surdos" (EMEBS) (Viana, 2015).

Cuadro 3. Sumas anuales transferidas por el PDDE a las escuelas de la investigación y valor alumno/año (2207 - 2013, con sumas de valores nominales en reales (R$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CEI	0,00	0,00	1.858,80	1.842,00	1.833,60	1.947,00	4.240,00
valor alumno/año	0,00	0,00	17,21	17,06	11,18	11,32	25,39
EMEI	0,00	0,00	3.734,00	3.640,80	3.422,40	2.956,20	6.960,00
valor alumno/año	0,00	0,00	7,62	8,35	11,22	8,93	21,48
EMEF	6.435,20	9.451,20	9.438,60	5.466,00	10.434,30	7.430,40	15.040,00
valor alumno/año	8,19	11,99	12,31	7,45	15,25	11,02	19,18
CIEJA	0,00	0,00	8.313,40	6.792,20	6.284,20	6.237,80	20.640,00
valor alumno/año	0,00	0,00	7,74	7,61	7,12	5,43	22,46
EMEBS	2.897,56	2.759,52	2.998,20	2.830,20	2.872,20	2.754,60	16.960,00
valor alunmo/año	11,64	9,65	10,98	9,73	11,31	9,70	61,01

Fuente: Viana, M. P., *Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria*. Disertación (Maestría), FEUSP, San Pablo, 2015, p.293.

Como ya se mencionó, a partir del 2009 el PDDE pasó a ser transferido para toda la Educación Básica del país, por eso las escuelas de Educación Infantil, en este caso CEI y EMEI, no recibieron recursos de PDDE, ni el CIEJA (modalidad de jóvenes y adultos). O sea, las únicas dos escuelas que recibieron recursos del PDDE desde el 2007 fueron EMEF y EMEBS (por tratarse de una escuela de Enseñanza Fundamental de Educación Especial).

En relación con la suma transferida por el PDDE, se verificó un aumento expresivo del 2012 al 2013 (sin desconsiderar el aumento que es relativo, variando de acuerdo con el número de alumnos registrados de las escuelas; cabe recordar que las transferencias son calculadas sobre la base del Censo Escolar del año anterior). Este aumento se debió no solo al aumento del valor fijo legalmente definido, sino también debido a los programas complementarios que comenzaban a ser implementados en aquel año, enviando recursos a las escuelas de esta investigación por medio del PDDE.

En relación con los recursos del PTRF, el cuadro siguiente muestra los montos transferidos anualmente, que resultan de la suma de las tres transferencias cuatrimestrales.

Cuadro 4. Sumas anuales transferidas por el PTRF a las escuelas de esta investigación (2007 - 2013) y valor por alumno/año, con valores nominales en reales (R$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CEI	10.440,45	10.460,70	10.460,70	12.660,00	18.648,00	18.809,00	15.972,00
valor alumno/año	96,67	96,86	96,86	117,22	113,71	109,35	95,64
EMEI	33.072,00	33.036,00	36.976,00	34.350,00	34.038,00	29.178,00	22.152,00
valor alumno/año	64,22	67,01	75,46	78,78	111,60	88,15	68,37
EMEF	40.456,00	36.161,25	38.645,34	38.979,00	38.268,00	37.944,00	34.305,00
valor alumno/año	51,47	45,89	50,39	53,10	55,95	56,30	43,76
CIEJA	0,00	0,00	0,00	44.628,00	26.226,00*	39.411,00	38.121,00
valor alumno/año	0,00	0,00	0,00	49,98	29,73*	34,33	41,48
EMEBS	36.704,00	36.439,65	42.296,55	39.138,00	39228,00	38.976,00	38.376,00
valor alumno/año	147,41	127,41	154,93	134,49	154,44	137,24	138,04

* Los datos de la tercera transferencia del PTRF/2011 no fueron puestos a disposición para la investigación.
Fuente: Viana, M. P. (2015), *Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria*. Disertación (Maestría), FEUSP, San Pablo, p.293.

Una cuestión importante percibida al analizar los documentos de rendición de cuentas del PTRF de las escuelas de esta investigación, es que la fecha de las transferencias del PTRF fue siempre la misma en todos los años investigados, a todas las escuelas de esta investigación, diferente del PDDE, cuyas fechas de transferencia variaron de año a año y de escuela a escuela, hasta el 2009. Así, las APMs de las escuelas tienen mayor previsibilidad en el planeamiento de los gastos de los recursos del PTRF.

A partir de la comparación entre los cuadros puede constatarse que las transferencias provenientes desde el PTRF son mucho más significativas para las escuelas que las oriundas del PDDE.

Cuadro 5. Valores en porcentajes de la inversión de los recursos transferidos a las escuelas de esta investigación PTRF y PDDE (%) clasificados por categorías de gastos (promedio entre los años 2007 y 2013)

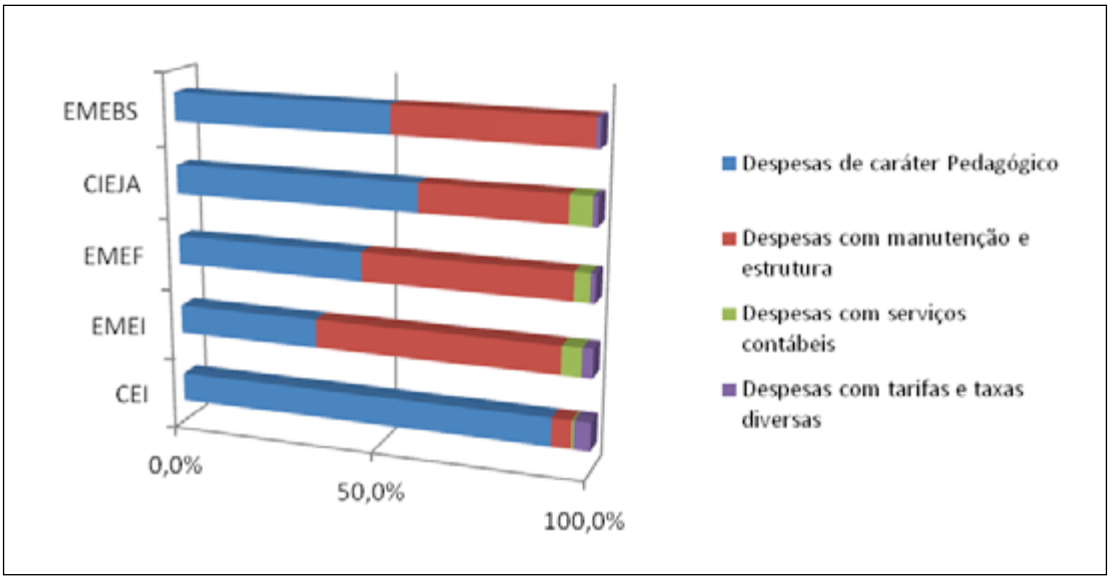
Categorías de los gastos	Carácter pedagógico					Carácter de mantenimiento y de estructura				Total Gastos servicios de conta-bilidad	Total Gastos diversas tarifas y tasas
	Material permanente: pedagógico	Material de consumo: pedagógico y de trabajo	Servicios: pedagógicos y culturales	Servicios de transporte / excursiones	Total Gastos de carácter pedagógico	Material permanente: manteni-miento y estructura	Material de consumo: manteni miento y estructura	Servicios: mantenimiento y estructura	Total Gastos mantenimiento y estruc-tura		
CEI	14,2%	73,7%	3,1%	0,0%	**91,0%**	0,7%	3,1%	0,8%	**4,6%**	0,5%	3,9%
EMEI	10,1%	20,7%	2,9%	0,9%	**34,6%**	4,8%	26,6%	26,9%	**58,3%**	4,6%	2,5%
EMEF	11,8%	23,5%	8,5%	2,1%	**45,9%**	8,6%	15,0%	25,6%	**49,3%**	3,6%	1,2%
CIEJA	18,4%	41,0%	0,0%	0,0%	**59,4%**	9,3%	13,2%	11,8%	**34,2%**	5,2%	1,2%
EMEBS	13,5%	38,9%	0,0%	0,5%	**52,9%**	9,6%	15,8%	20,6%	**46,1%**	0,0%	1,0%

Fuente: Viana, M. P. (2015), *Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria.* Disertación (Maestría), FEUSP, San Pablo, p. 293.

El cuadro 5 permite dilucidar el porcentual promedio que las escuelas investigadas invirtieron en cada categoría de gasto, durante los siete años investigados. El principal aspecto a destacar es lo poco que gastan las escuelas en servicios pedagógicos y culturales: nada en el caso de CIEJA, 2,9% en el caso de la EMEI, 3,1% en el CEI y 8,5% en la EMEF. En comparación con el gasto en materiales y servicios de mantenimiento y estructura de la escuela, sobra muy poco para gastos en servicios pedagógicos efectivos. También fue mínimo el valor invertido por las escuelas en servicios de transporte para excursiones: no ocurrió en el CEI y en el CIEJA, solo representa el 0,9% en la EMEI y el 2,1% en la EMEF.

El gráfico que sigue ilustra mejor los datos del cuadro anterior:

Gráfico 1. Sumas porcentuales de la inversión de los recursos transferidos a las escuelas investigadas por el PTRF y PDDE (%) clasificados por categorías de gastos (promedio entre los años 2007 y 2013)



Fuente: Viana, M. P., *Recursos financieros descentralizados para la escuela pública: una política necesaria*. Disertación (Maestría), FEUSP, San Pablo, 2015, p.293

En la EMEBS no hubo gastos con pago de servicios de contaduría[17] y en CEI los hubo solo en uno de los años. En las demás escuelas, los servicios de contaduría fueron contratados y representan del 3,6% al 5,2% de los gastos totales de las escuelas, cuota mayor que la de los gastos en servicios pedagógicos o culturales, o en excursiones pedagógicas, por ejemplo.

La investigación identificó que la categoría de gastos que prevaleció en todas las escuelas investigadas fue la de gastos corrientes, representando entre el 80% y el 85% de las solicitudes de las escuelas, o sea, solo entre el 20% y el 15% de los recursos del PDDE y del PTRF fueron dirigidos a las compras de bienes permanentes (capital). Sin embargo, se puede notar que la cuota relacionada a gastos en mantenimiento y estructura (en rojo) compite con la cuota de gastos de carácter pedagógico (en azul), con excepción de lo sucedido en CEI.

La investigación puso en evidencia que gran parte de los recursos de las escuelas investigadas (provenientes del PDDE y del PTRF) aún están dirigidos a los gastos de mantenimiento e infraestructura, los cuales se constituyen como la mayor necesidad de la escuela (materiales y condiciones para garantizar que funcione diariamente), y solo en menor medida los recursos del PDDE y del PTRF son de hecho dirigidos al desarrollo de actividades educativas e implementación de los proyectos pedagógicos, con gastos directamente

17 La investigación empírica mostró que las escuelas contrataron servicios de contabilidad para auxiliar a los responsables de la rendición de cuentas de los recursos transferidos con la documentación necesaria, exigida para la aprobación de las cuentas. Sin embargo, se argumenta que esta contratación no es imprescindible por dos motivos: a) porque, como resulta evidente a través de los datos empíricos recolectados en el campo, las escuelas han gastado una parte considerable de sus recursos con gastos de contratación de contador, sin embargo, estos recursos podrían ser destinados a fines pedagógicos de la escuela y alcanzar directamente a los alumnos; b) porque los procedimientos para el uso de estos recursos no son complejos, ya que hay manuales y orientaciones claras y detalladas que explican sobre su movimiento, utilización y pasos para la rendición de cuentas; es importante que el director de la escuela (cuya función no es solo pedagógica sino también administrativa) y los miembros de la APM de la escuela, al igual que la comunidad escolar, puedan tomar conocimiento mínimamente de los procedimientos de uso de los recursos públicos. Se resalta que el PDDE no permite que sus recursos sean gastados con servicios de contabilidad y que solo el PTRF abre esta posibilidad. Las partes teóricas y financiero-legales de la investigación mostraron que la realización de este proceso de rendición de cuentas involucrando a la comunidad escolar es uno de los beneficios primordiales de la descentralización financiera, que es la de contacto de los profesionales e individuos de la escuela con los procedimientos de las cuentas públicas y la del ejercicio del control social, la posibilidad de aprendizaje y valorización del uso de los recursos públicos. La comprobación en campo identificó que la rendición de cuentas de las escuelas es realizada por el director con la posible ayuda del subdirector, secretario o "profesor readaptado" (el cual, por motivos de salud, no puede trabajar más en las aulas) designado para esta función, sin que sea preciso gastar los recursos del PTRF en los servicios de un contador.

relacionados al planeamiento y la concreción de proyectos político pedagógicos específicos. Se comprobó que las definiciones legales de estos programas prevén gastos para la implementación de proyectos pedagógicos; sin embargo, los recursos acaban siendo mal direccionados hacia los gastos propios de trabajo y para el mantenimiento de la escuela, y no para sus proyectos y diversos planeamientos pedagógicos. Ello perjudica la autonomía de la escuela y la discusión sobre el destino de los recursos, en la medida que son generalmente dirigidos a los mismos fines (materiales de secretaría y papelería, y materiales para mantenimiento y estructura). Se limita y desvaloriza así la decisión sobre los destinos pedagógicos de los recursos, lo que puede comprometer y perjudicar la participación.

Las definiciones legales del PDDE y del PTRF indican que sus objetivos abarcan adquisición de materiales de consumo y permanentes, servicios subcontratados, con el objetivo de mejorar la infraestructura física y pedagógica, para el desarrollo de las actividades educativas y la implementación de proyectos pedagógicos. No obstante, mientras la escuela aún necesite de condiciones materiales y estructurales básicas para su funcionamiento (espacios y equipos adecuados a la enseñanza), los posibles recursos destinados a fines pedagógicos serán limitados e insuficientes, comprometiendo la autonomía pedagógica de la escuela.

4.2. Resultados de la investigación empírica sobre la participación en la administración de los recursos financieros de las escuelas

En relación con la administración de los recursos, el trabajo de campo analizó las actas de las reuniones de la APM (Viana, 2010) e identificó que la mayoría de los encuentros fueron hechos junto con el Consejo Escolar (CE), lo que ejemplifica la relación entre la pauta pedagógica de la escuela (CE) y los recursos para implementar sus proyectos (APM). Sin embargo, las actas registran que la mayoría de las reuniones en las que se mencionó el asunto de la gestión financiera, esta mención se caracterizó más por la rendición de cuentas de los recursos de la APM que por la discusión sobre el destino de los recursos.

En el 2007, de las cinco reuniones que abordaron el tema, tres trataron sobre la rendición de cuentas de la APM; sin embargo, en las actas analizadas no hay copias de las planillas de rendición de cuentas anexadas a ellas, no

constan montos o una descripción más completa de lo que fue presentado en la reunión sobre las transferencias y los gastos de los recursos de la APM, lo cual dificulta informar respecto de la forma en que se presentan los datos sobre las transferencias y los gastos a los miembros de CE. Por medio de una entrevista con un miembro de la APM, se conoce que se exponen carteles con el balance de los recursos y gastos en la reunión. Sin embargo, no hay referencias de estos balances en las actas.

En este sentido, es importante resaltar el hecho de que las actas son escritas de forma genérica, solo presentan las pautas de las reuniones y una descripción sucinta de la discusión ocurrida, sin relatar ampliamente los encuentros. Hay modelos de actas creados por los *Manuales de orientación* del PDDE y del PTRF, que son seguidos por las escuelas más como una "formalidad" y menos por el carácter democrático que este registro representa. Tal vez eso se deba a la poca práctica de registrar los asuntos discutidos en actas, o por tratarse de un asunto más "complejo", que todavía no se logre expresar de forma más clara o, aun, por una razón no aclarada de control de informaciones de la escuela, o simplemente por la falta de práctica de la cultura democrática en la escuela, que todavía debe ser estimulada para que las reuniones no sean hechas solo para un registro formal en acta y sí se valoren respecto de la promoción de la participación y toma de decisiones colectivas.

En cuanto a los puntos de vista de los entrevistados sobre la gestión democrática de los recursos financieros de la escuela y la participación de la comunidad en la administración, las entrevistas dan cuenta de que la gestión democrática es considerada necesaria y como elemento de formación para la ciudadanía, sin embargo, la participación es considerada difícil. Los directores concuerdan en que la escuela busca la construcción colectiva de la autonomía escolar por medio de la implementación de canales de participación y división del poder, pero informan sobre la dificultad de promover la participación.

Sobre la dificultad de promover la participación en la escuela y el pequeño número de participantes en las reuniones del CE y de la APM, discutiendo sobre la implementación de los proyectos pedagógicos de las escuelas, sus necesidades y los usos de sus recursos financieros, la directora entrevistada en el CEI dijo lo siguiente:

> "Hoy, la participación en número de personas, aún es muy pequeña, pero en comparación a lo que era antes, está bien. Era menos aún, entonces aumentó el número de personas, pero lo que creo bárbaro es que las personas están reclamando, están hablando, están viviendo, están sacando para fuera, entonces me parece bien, el padre está opinando y teniendo poder de voz, algo que él no tenía (...) (Extracto de una entrevista realizada con la directora del CEI de esta investigación, Viana, 2014.)

Otro director, de la EMEI, demuestra que incluso los niños pequeños toman parte en la decisión sobre el uso de los recursos y practican la formación democrática en la escuela:

> "Los niños participan. En la huerta decidieron lo que iban a plantar (...), para pintar alguna cosa preguntan el color, escogen el video (para comprar) que va a ser visto en el día del video... puede parecer que no, pero hay participación de los niños." (Extracto de una entrevista realizada con un director de la EMEI; Viana, 2014.)

Otra respuesta de la directora del EMEBS sobre la participación también pone en evidencia la dificultad en promoverla, pero afirma que incluso siendo escasa, es positiva; si bien la mayoría de los padres de los alumnos no pueden participar, porque viven lejos de la escuela, o por otros motivos, solo por el hecho de estar conscientes de la existencia de estas reuniones ya significa un avance, pues van adquiriendo conciencia de que la participación es importante.

> La distancia dificulta mucho "hasta para traer este padre para aquí, para decir: mire, tenemos recursos, podemos comprar esto, o ¿qué es lo que ustedes quieren? (...) No tenemos mucho ese diálogo porque los padres no vienen, ¿no? La mayoría no viene... (...) Ellos también viven lejos, pero tienen conciencia de lo que es importante." (Extracto de una entrevista realizada con la directora del CEI de esta investigación; Viana, 2014.)

Los directores entrevistados coincidieron en que la participación es importante, pues constituye un laboratorio de aprendizaje de la función política de la educación y del aprendizaje del juego democrático; todos los entrevistados afirmaron que consideran la participación de regular a buena, lo que ha traído resultados positivos para la escuela (Viana, 2014).

A modo de conclusión. ¿Continuidad de los programas? ¡Sí!

Los resultados y hallazgos de la investigación demuestran que la transferencia de recursos financieros descentralizados directamente a las escuelas públicas es una política necesaria, en tres sentidos principales:

1) Para garantizar el buen funcionamiento cotidiano de la escuela, de sus instalaciones, permitiendo y optimizando su funcionamiento (en relación con sus gastos de mantenimiento y estructura, contratación de servicios y adquisición de materiales necesarios para el buen funcionamiento de la escuela). La investigación indicó que, respecto de este primer aspecto, los efectos de las políticas de descentralización de recursos para la escuela son percibidos a corto plazo, pues las escuelas de la investigación demuestran que logran equiparse y realizar rápidamente pequeños servicios de mantenimiento, esto causa buenos impactos para los alumnos y para el funcionamiento de la escuela.
2) Para la implementación de sus proyectos pedagógicos, que son específicos de cada escuela, conforme a los intereses de su propia comunidad, considerando que sin recursos financieros hay pocas condiciones materiales de que esos proyectos sean implementados y concretados. En este segundo aspecto, los efectos de las políticas de descentralización financiera son identificados dentro del propio año escolar, a corto y mediano plazo. Los proyectos desarrollados en la escuela pueden ocurrir mensual, semestral o anualmente, y abarcan a la comunidad escolar y su participación en el planeamiento, involucrándolos en la formación de la identidad de la escuela. A mediano plazo esto promueve mayor autonomía pedagógica de la escuela, trayendo efectos en la mejora de la calidad de la enseñanza y beneficios para la relación de la escuela con su comunidad.
3) Para la formación de individuos, como ciudadanos en dirección al fortalecimiento de la democracia, orientada hacia la participación en procesos de decisión sobre el uso de los recursos públicos y sus procedimientos legales, como un ejercicio político de control social, con discusiones y decisiones colectivas, sobre el uso, la optimización y la rendición de cuentas de los recursos públicos, promoviendo la gestión democrática en la escuela (que también trae efectos positivos para la mejora en la calidad de la enseñanza). En este tercer aspecto, las políticas de descentralización de

recursos pueden traer efectos a largo plazo, no solo porque los procesos de participación necesitan de grandes esfuerzos, orientación y fomento para ser implementados, sino también porque el desarrollo de la cultura democrática es un proceso largo, que debe ocurrir en la propia escuela, en donde los individuos de la comunidad escolar pasan a utilizar, aunque a largo plazo, estos principios en otras instancias de la sociedad, de forma que lleven estas prácticas democráticas más allá del ámbito escolar.

La transferencia de recursos financieros descentralizados directamente a las escuelas públicas, bajo esta mirada, puede representar un factor inductor de la democratización de la propia administración pública. Los procesos de participación para promover la autonomía pedagógica de la escuela contribuyen, a largo plazo, al desarrollo de la cultura democrática y del hábito democrático. La participación en las discusiones públicas y colectivas permite que, dentro de la diversidad de culturas, posiciones y opiniones, el individuo encuentre su propia especificidad y asuma una posición, se sienta participante de un proyecto y colaborador de su propia escuela, valorizándola y actuando más en las actividades escolares, así como, potencialmente, en la comunidad en la que vive, incidiendo sobre las estructuras de reproducción de la desigualdad social.

La formación del individuo es el elemento central para la democracia (Paro,1997, 2001, 2005, 2007, 2008). Es a través de la formación de individuos conscientes del proceso histórico y del contexto en el que viven que existe la posibilidad de transformación de la sociedad, entendiendo la educación como la actualización histórica y como condición imprescindible, aunque no suficiente, para que se apropie del saber y construya su propia humanidad histórico-social (Paro, 2001, p.34).

La verdadera democracia es caracterizada por la participación activa y colectiva en la vida pública, es necesario que la educación se preocupe en formar a los alumnos para que ejerzan esa atribución, la educación significaría la formación para la ciudadanía, esto es, el derecho a tener derechos. Por eso, se puede entender que las políticas públicas y las prácticas pedagógicas de la escuela deben estar orientadas hacia este tipo de formación: la que dé condiciones a los individuos para comprender sobre sus derechos y reivindicarlos. Se puede ver que son necesarias mediaciones y acciones concretas, políticas públicas y prácticas pedagógicas acordes con estos principios, dirigidas a

la práctica de la cultura democrática, para ejercitar la participación política en la escuela, en procesos de discusión, diálogo, tomas de decisión, etc., que impregnen las actividades escolares y sean incorporados por los individuos como una cultura democrática, la que se legitimaría a largo plazo y se propagaría de la escuela hacia las actividades en la sociedad.

Pensando en la contratación de servicios y buscando una atención satisfactoria de las necesidades sociales de la población, se hace necesario que esta prestación sea proporcionada por el Estado, de forma eficiente y rápida, para responder a las demandas con agilidad. En relación con la educación, la descentralización de recursos financieros se torna un elemento fundamental, necesaria para la escuela pública, pues es capaz de acelerar los procedimientos de compra de materiales y contratación de servicios, tornándolos más ágiles, eficientes y transparentes, los cuales, si fuesen realizados solo de manera centralizada, llevarían mucho más tiempo para ser contratados, pues entrarían en procesos normales de licitación e inversión de recursos públicos.

La descentralización favorece a la escuela, pues necesita de recursos para lo cotidiano, sin embargo, con recursos centralizados insuficientes, los recursos financieros descentralizados continuarán insuficientes por mucho tiempo.

El relevamiento de información de las necesidades estructurales fundamentales de las escuelas de la red municipal, edificios y equipos, debería ser hecho con el fin de organizar un proyecto de acción y (re)estructuración de las escuelas, elaborado en un diálogo con los representantes escolares, involucrando a alumnos, directores, profesores y a la comunidad escolar en general, previendo sus gastos en el planeamiento presupuestario del municipio. Si las escuelas están demostrando que aún hay más gastos de mantenimiento que gastos vinculados a lo pedagógico, se ve la necesidad de proveer y/o mejorar sus instalaciones estructurales básicas, y los órganos centrales deben ser responsables de estos costos.

Se cree que ambas políticas, tanto las que involucran recursos centralizados, como las que involucran recursos descentralizados, deben ocurrir simultáneamente, y que la mejora en la calidad de la enseñanza pública es compleja. El propio término “calidad” es definido de acuerdo con una posición política y pedagógica, un área de estudio compleja pero de recursos financieros centralizados, con inversiones pensadas en un conjunto de elementos, como

valorización y salario docente, construcción de escuelas y reducción del número de alumnos por aula, valorización e incentivo de los Proyectos Políticos Pedagógicos construidos por las propias escuelas, procedimientos de evaluación, entre otras cuestiones fundamentales que no dependen de recursos financieros descentralizados (ellos pretenden contribuir de manera complementaria para el funcionamiento de la escuela y en más de una ocasión solo pueden atenuar sus necesidades físicas y pedagógicas sin resolverlas).

Se observan importantes efectos de las políticas de descentralización de recursos financieros transferidos directamente a las escuelas públicas de Brasil, como los del PDDE y del PTRF, que pueden ser utilizados como ejemplo para el debate sobre estas iniciativas en otros países y en otras realidades económicas y/o culturales, pero que comparten el mismo objetivo político, que es el de mejorar la calidad de la educación pública y la disminución de las desigualdades sociales.

Referencias bibliográficas

Adrião, Theresa; Camargo, Rubens Barbosa de (2007), "A gestão democrática na Constituição Federal de 1988", en Adrião, Theresa; Oliveira, Romualdo Portela de (orgs.) (2007), *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB,* São Paulo, Xamã, pp. 63-71.

Benevides, M. V. (2004), "Educação para a democracia", *Lua Nova, Revista de Cultura e Política,* v. 38, pp. 223-237.

Brasil, *Constituição Federal da República Federativa do Brasil,* 1988.

Brasil, Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, Institui o PDDE e dá outras providências.

Brasil, Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Brasil, Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.

Brasil, Ministério da Educação (MEC) (2006), Secretaria da Educação Básica, *Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação,* Brasília, DF., MEC.

Brasil, MEC, FNDE, Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008.

Brasil, MEC, FNDE, Resolução nº 04, de 17 de março de 2009.

Brasil, MEC, FNDE, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Brasil, MEC, FNDE, Resolução MEC/FNDE/CD nº 03, de 1º de abril de 2010.

Brasil, MEC, FNDE, Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

Camargo, Rubens Barbosa de (2012), *Relatório Final de Pesquisa,* FAPESP.

Freire, Paulo (1967), *Educação como prática da liberdade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

——————— (1996), *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa,* São Paulo, Paz e Terra.

——————— (2001), *Política e educação*, Cortez Editora, 5ª ed.

——————— (2011), *Pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 50ª ed.

Paro, Vitor Henrique (1997), *Gestão democrática Escola Pública,* Série Educação em Ação, Editora Ática.

———————— (2001), *Escritos sobre educação,* São Paulo, Xamã.

———————— (2005), *Administração escolar: introdução crítica,* São Paulo, Cortez.

———————— (2007), *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*, São Paulo, SP, Ática.

———————— (2008), *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum de educação,* São Paulo, Cortez.

PMSP, Lei 13.245/2001.

PMSP, Lei Municipal nº 13.991/2005.

PMSP, SME, *Procedimentos para aplicação dos repasses referentes ao PTRF*, 2008.

PMSP, SME, *Manual de orientações PDDE*, 2009.

PMSP, Portaria SME nº 1.242, 11 de fevereiro de 2014.

Viana, Mariana Peleje; Camargo, Rubens Barbosa de (2009), *Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas de redes públicas,* Simpósio Anpae.

Viana, Mariana Peleje (2010), *Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução.* Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Faculdade de Educação da USP, São Paulo.

_____ (2014), *Comparando a aplicação total na educação municipal de São Paulo com a aplicação total dos programas de transferência de recursos financeiros descentralizados transferidos às escolas públicas municipais*: *uma série histórica de 2007 a 2013.* Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, Anped.

_____ (2015), *Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária*. Dissertação (Mestrado), FEUSP, São Paulo, p.293.

ANEXOS

Anexo 1. Referencial de cálculo de los valores transferidos a las escuelas públicas ubicadas en las regiones Sur, Sureste y en el Distrito Federal

Intervalo de Clase de Número de Alumnos	Región S/ SE / DF		
	Valor Base [1](R$)	Factor de Corrección [2]	Valor Total [3] (R$)
21 a 50	500,00	(X - 21) x K	500,00 + (X - 21) x K
51 a 99	1.100,00	(X - 51) x K	1.100,00 + (X - 51) x K
100 a 250	1.800,00	(X - 100) x K	1.800,00 + (X - 100) x K
251 a 500	2.700,00	(X - 251) x K	2.700,00 + (X - 251) x K
501 a 750	4.500,00	(X - 501) x K	4.500,00 + (X - 501) x K
751 a 1.000	6.200,00	(X - 751) x K	6.200,00 + (X - 751) x K
1.001 a 1.500	8.200,00	(X - 1.001) x K	8.200,00 + (X - 1.001) x K
1.501 a 2.000	11.000,00	(X - 1.501) x K	11.000,00 + (X - 1.501) x K
Más de 2.000	14.500,00	(X - 2.001) x K	14.500,00 + (X - 2.001) x K

(1) Valor Base: cuota mínima que debe ser transferida a la institución educativa que presente la cantidad de alumnos matriculados, según el Censo Escolar, igual al límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos, en el que se ubique la institución educativa.
(2) Factor de Corrección (X – Límite Inferior) x K: resultado de la multiplicación de la constante K por la diferencia entre el número de alumnos matriculados en la escuela y el límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos, en el que se ubique la institución educativa, donde X representa el número de alumnos de la escuela, según el Censo Escolar; y K, el valor adicional por alumno arriba del límite inferior de cada Intervalo de Clase de Número de Alumnos.
(3) Valor Total: resultado, en cada intervalo de clase, de la suma horizontal del Valor Base más el Factor de Corrección.
Fuente: Ministério da Educação. FNDE. Resolução Nº 04 de 17 de março de 2009.

Anexo 2. Criterios de transferencia de recursos del PTRF a las unidades escolares.

Anexo I de la Portaria nº 1242/14 - CIEJA, EMEF, EMEFM			
Número de Alumnos	**Valor Fijo (A)**	**Valor Variable (B)**	**Valor Total por Escuela (A+B)**
Hasta 300	R$ 11.550,00	Alumnos Matriculados x R$ 4,50	Valor Fijo + Valor Variable
301 a 500	R$ 12.900,00		
501 a 700	R$ 14.250,00		
701 a 900	R$ 15.600,00		
901 a 1200	R$ 16.950,00		
1201 a 1500	R$ 18.300,00		
1501 a 1800	R$ 19.650,00		
Más de 1800	R$ 21.000,00		

Anexo III de la Portaria nº 1242/14 – EMEI, CEI CECI, CEMEI			
Número de Alumnos	**Valor Fijo (A)**	**Valor Variablel (B)**	**Valor Total por Escuela (A+B)**
Hasta 200	R$ 9.000,00	Alumnos Matriculados x R$ 3,00	Valor Fijo + Valor Variable
201 a 300	R$ 10.200,00		
301 a 400	R$ 11.400,00		
401 a 500	R$ 12.600,00		
501 a 600	R$ 13.800,00		
601 a 700	R$ 15.000,00		
Más de 700	R$ 17.700,00		

Fuente: PMSP. Portaria SME nº 1.242, de 11 de fevereiro de 2014.

Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial

José Weinstein
Cristóbal Villalobos Dintrans

1. Introducción. La SEP en el contexto de la política educativa chilena

Diversos autores han coincidido en señalar que, con el fin de la dictadura en 1989, se inaugura una nueva etapa política, económica y social en Chile, que presenta importante continuidades y rupturas con el periodo anterior. En algunos casos, se reconoce la primacía de las continuidades por sobre las rupturas, lo que lleva a plantear que la sociedad contemporánea estaría caracterizada por la instalación de un sistema neoliberal corregido y una democracia limitada (Garretón, 2011) o, como lo ha denominado Moulian (1997), una *democracia ficticia*. Para otros, en cambio, las rupturas con la época anterior son lo central, por lo cual la sociedad chilena post-dictadura sería sustancialmente distinta de la sociedad anterior, y estaría definida por la primacía del individuo libre y centrado en sí mismo (Tironi, 1999) o por la instalación de una economía social de mercado (Muñoz, 2008).

En el campo educativo, esta tensión entre continuidad y ruptura es también bastante evidente. Por una parte, los aspectos institucionales y organizacionales más controversiales del sistema educativo elaborado en los 80 –como la subvención a la demanda, la orientación al mercado y la pérdida de la función organizadora del Estado– se mantienen inalterados en el periodo democrático (Donoso, 2005; Villalobos, 2016). Sin embargo, y al mismo tiempo, los gobiernos concertacionistas inician desde 1990 una serie de transformaciones centradas en aspectos no controversiales que tienen implicancias claras en la calidad educativa. Especialmente relevantes en este sentido fueron el importante aumento del gasto público en educación, la consolidación del rol del Estado como garante del derecho a la educación y la implementación de diversos programas focalizados para mejorar la calidad de los establecimientos vulnerables, como el P-900, MECE Básica, MECE Media, Liceo Para Todos, entre otros (Oliva, 2010; Raczynski, Muñoz, Weinstein y Pascual, 2013).

Ahora bien, respecto de su desarrollo, la educación chilena durante los primeros 15 años de democracia avanzó sustancialmente en términos de los aprendizajes de sus estudiantes en pruebas internacionales. Así, las evaluaciones de la prueba PISA (administrada por la OCDE), la prueba TIMMS (administrada por la IEA) y las pruebas PERCE y SERCE (administradas por la UNESCO) mostraron importantes avances en la calidad educativa el país, especialmente en comparación con otros países de América Latina (Rivas, 2015). Estos avances, sin embargo, deben entenderse en un escenario de implementación de la política educativa que presenta tanto luces como sombras.

Luces y sombras del sistema escolar chileno en los primeros 15 años posteriores al retorno a la democracia (1990 - 2005)

Entre 1990 y 2005, las políticas educacionales obtuvieron un conjunto de importantes logros, en diversos ámbitos y aspectos del sistema, por ejemplo:

- El derecho a la educación para la ciudadanía se amplió, legislándose que todo chileno(a) tiene derecho a 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita.
- El acceso y la permanencia en el sistema educativo para niños, niñas y jóvenes se expandió, creciendo 20% la tasa de matrícula neta en Enseñanza Media y más que duplicándose la cobertura en Educación Parvularia y Superior.
- El tiempo de la experiencia escolar se amplió debido a la progresiva instalación de la Jornada Escolar Completa en la Educación Básica y Media, que significó que los alumnos de Básica y los de Media disponen, respectivamente, de 24% y 18% más de tiempo.
- El currículo escolar se modificó desde la Educación Parvularia hasta la Educación de Adultos, alineándose con las tendencias internacionales de avanzada.
- La medición periódica de los aprendizajes de los alumnos mediante procedimientos confiables técnicamente se instaló como procedimiento, realizándose pruebas SIMCE en matemática, lenguaje y ciencias en los grados 4°, 8° y 10°.
- Los recursos educativos disponibles para los alumnos y los docentes se multiplicaron, asegurándose cobertura universal en materia de textos escolares e informática educativa.

- Los salarios e incentivos a los docentes crecieron, mejorándose la situación de rentas generales del profesorado (casi se triplica en términos reales).

Sin embargo, estos avances de las políticas no lograron superar deficiencias relevantes ni mover ciertos límites mayores de la educación chilena, por ejemplo:

- Los resultados de aprendizaje se mantuvieron estables en el tiempo y no se modificaron significativamente desde que existen mediciones comparables (2000 en adelante).
- Las prácticas pedagógicas de los docentes en aula resultan poco efectivas, con deficiencias en el manejo de contenidos disciplinarios, escaso uso de la innovación didáctica y poco aprovechamiento del tiempo de clase disponible.
- La formación de nuevos profesores continuó siendo de baja calidad, con un acceso casi indiscriminado del alumnado a las facultades de educación, que, a su vez, no cuentan con estándares ni sistemas de regulación eficaces del trabajo académico.
- El apoyo técnico-pedagógico a los docentes en servicio, que brinda el Ministerio de Educación mediante el sistema de supervisión, no ha logrado desarrollar sus capacidades profesionales, individuales ni colectivas (comunidades de aprendizaje).
- Los alumnos obtienen resultados de aprendizaje altamente desiguales según su origen socio-económico, existiendo una rígida estratificación de las oportunidades de aprendizaje.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Weinstein *et al.* (2010).

A comienzos del nuevo milenio, la evaluación del sistema educativo chileno tendió a hacerse más crítica, aumentando las expectativas de la población sobre el rol, sentido y efectos de este campo. De esta forma, se diagnosticó –por parte de expertos, técnicos y de la sociedad civil– una "crisis de la educación" gatillada especialmente por la mantención de los bajos resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas (Bellei, 2015). Esto puso al sistema educativo en el centro de las prioridades sociales, obligando al gobierno a buscar nuevos instrumentos para avanzar en materia de calidad de los

aprendizajes y de reducción de las inequidades, practicando un *gradualismo reformista* dentro de los límites institucionales del sistema de provisión mixto existente. Al mismo tiempo, en los inicios del nuevo siglo, comenzaron a instalarse con más fuerza distintas movilizaciones de actores relacionados con el campo educativo. Las movilizaciones y negociaciones de los profesores en los años 1998 (Reyes, 2014) y 2000 (Leiras, 2007), así como las de los estudiantes secundarios en el 2006[1] (Donoso, 2013), aumentaron el nivel de criticidad hacia el sistema, especialmente respecto de la calidad y la equidad educativa, mostrando así con más claridad la necesidad de introducir nuevas medidas y políticas para transformar la educación escolar.

A grandes rasgos, este es el contexto en el que se discute y desarrolla la Ley sobre la Subvención Escolar Preferencial (SEP), objeto de análisis del presente documento. Diseñada en el año 2004, cuando empieza a tomar fuerza el argumento de que educar a niños de contextos desaventajados socialmente era más costoso (Muñoz, 2012), la iniciativa es enviada por el Ejecutivo en octubre de 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos. A pesar de su impulso inicial, el proyecto no tuvo mayores avances legislativos hasta junio de 2006, cuando, como respuesta al movimiento pingüino[2], el gobierno de Michelle Bachelet decide reimpulsar la SEP. La Ley es aprobada finalmente en febrero de 2008 (Ley Nº 20.248), con el apoyo transversal de todos los sectores políticos con representación parlamentaria, pero con diversas críticas, apoyos y debates en el mundo social y académico[3] (Congreso Nacional de Chile, 2008).

1 Producto de la movilización, el gobierno de la época creó una comisión de expertos y actores sociales, encabezada por Juan Eduardo García-Huidobro, que tiene por misión proponer cambios para el mejoramiento de la educación nacional. De esta iniciativa proviene el cambio ocurrido en el año 2009, de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, que dejó *amarrada* la dictadura militar al momento de abandonar el poder) por la LGE (Ley General de Educación).

2 Nota del Editor: el "movimiento pingüino" refiere a las movilizaciones realizadas por estudiantes secundarios en Chile entre abril y junio de 2006, informalmente denominada "revolución de los pingüinos" o "revolución pingüina" en alusión a los colores de los uniformes vestidos por los estudiantes.

3 El debate desarrollado en el Parlamento en torno a la SEP fue intenso y variopinto. Mientras el Colegio de Profesores y dirigentes universitarios cuestionaron la iniciativa, especialmente por su insuficiencia y por la inequidad entre establecimientos que provocaría esta Ley, otros actores, como la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE) y académicos como Claudio Sapelli realizan una evaluación positiva de la entrega de recursos adicionales. Otros actores, como la Asamblea de Estudiantes Secundarios (ACES) e investigadores como Juan Eduardo García Huidobro adoptaron una posición intermedia, mostrando que, aunque se trataba de una medida positiva, esta no podía entenderse como una solución de fondo para el sistema educativo chileno (Congreso Nacional de Chile, 2008).

En síntesis, la Ley SEP se plantea como una iniciativa específica, pero de gran alcance educativo, carácter permanente y elevados montos financieros, que puede entenderse en una triple dimensión: i) en términos económicos, como una medida a favor de un financiamiento público que busca una mayor equidad en la educación; ii) en términos del proceso educativo, como un nuevo paradigma respecto de cómo puede provocarse la mejora escolar; y iii) en términos de la política educativa, como un anticipo de nuevas reglas del juego para los sostenedores[4] y los establecimientos escolares.

Esta posibilidad de combinar distintos objetivos está planteada de hecho en la propia Ley, que afirma que el objetivo de la Subvención Escolar Preferencial es "compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo" (Congreso Nacional de Chile, 2008). De esta forma, la entrega de este significativo financiamiento adicional para el uso de actores del sistema escolar es vista simultáneamente como una oportunidad de introducir cambios en la manera de concebir la mejora escolar y como una posibilidad de reducir las atribuciones y poderes de los sostenedores frente a los alumnos y las familias. Los recursos adicionales pretenden, en consecuencia, provocar importantes efectos transformadores en el sistema.

En primer término, la SEP responde al anhelo de corregir el sistema de financiamiento de la educación en Chile, caracterizado –desde su creación en los años 80– por entregar un monto de recursos monetarios homogéneo a escuelas que atienden a alumnos de condición social y económica marcadamente desigual. De esta forma, la ley SEP modifica esta "subvención plana", reconociendo que educar a niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y más costoso financieramente (Mizala, 2008; Treviño, Ordenes y Treviño, 2009), validando así el concepto de educabilidad (Neufeld y Thisted, 2004) en la organización financiera del sistema escolar chileno.

4 Nota del Editor: la figura del sostenedor está definida en la Ley General de Educación, "serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación. El sostenedor será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional" (Ley 20.370, de 12/09/2009).

Esto no significa que antes no existieran formas de discriminación positiva y de apoyo adicional de parte del Estado hacia los alumnos y las familias más desaventajadas socialmente. La alimentación escolar, las becas de estudio, las prestaciones de salud, los útiles escolares y los recursos educativos, son ejemplos indiscutibles de este apoyo público al nivel de los estudiantes, que también tiene correlatos entre el profesorado (como las asignaciones de zona, desempeño difícil o ruralidad). La Ley SEP no termina con estas transferencias no-monetarias y monetarias, sino que las complementa, constituyendo un nuevo instrumento que valida la idea de costos diferenciados en el aspecto quizás más medular del financiamiento del sistema chileno: la subvención regular, calculada y pagada al sostenedor sobre la base de la asistencia diaria del alumno al establecimiento.

Adicionalmente, es importante mencionar que la subvención SEP se distingue respecto de la subvención regular en cuanto a que su uso deja de ser de libre disposición del sostenedor, que, en el caso de esta última, puede ocuparla flexiblemente y solo tiene que cuidarse de no transgredir las leyes respectivas. En el caso SEP, en cambio, los usos posibles de la subvención pasan a estar reducidos exclusivamente a los ámbitos de acción vinculados directamente al mejoramiento escolar, de acuerdo con lo que las autoridades educacionales consideran que es pertinente y que han aprobado; lo que se encuentra estipulado, como veremos posteriormente, en el llamado Plan de Mejora Educativa (PME). Así, los ítems de gasto se reducen, al mismo tiempo que aumenta la injerencia técnica y educativa por parte del Ministerio de Educación.

Junto con esto, la ley SEP se propone una nueva lógica para impulsar la mejora escolar. Hasta mediados de la década del 2000, la tendencia para impulsar la mejora se concentró en un conjunto de programas centralizados, que habían sido diseñados por el Ministerio de Educación (con ayuda del Banco Mundial y otras agencias internacionales) para la Educación Básica y Media: P900, Mece-Básica, Mece-Media, Liceo para Todos, entre otros. Sin embargo, estos programas mostraron resultados discutibles y fueron puestos en duda como instrumentos para movilizar efectiva y sostenidamente a las comunidades escolares en pos de la mejora (Nuñez y Weinstein, 2009; Cox, 2012). En este sentido, la Ley SEP se plantea como una nueva manera de organizar este proceso de mejoramiento. El siguiente cuadro ilustra, de manera comparativa, estas dos formas de aproximación a la mejora.

Cambio de concepción en la política de mejoramiento escolar

	PRE - SEP	SEP
Hipótesis respecto del mejoramiento en los establecimientos deficitarios (con resultados de aprendizaje bajos y estancados)	Mejora se producirá por acción de programas de intervención generados desde MINEDUC, con apoyo de algunas instituciones especializadas externas, y que apuntan hacia realidades educativas delimitadas (P-900, LPT, rural, etc.) o más amplias (MECE Básica y Media).	Mejora se producirá por acción de cada establecimiento y su sostenedor, a partir de a un diagnóstico detallado de su realidad, ante el cual deberá definir un plan de mejora y poner en marcha acciones remediales. Este plan implica decisiones sobre qué, cómo y con quién gastar los recursos SEP.
Recursos financieros y no monetarios que se traspasan a sostenedores y escuelas	Subvención escolar es plana para todos los establecimientos, pero los proveedores que atienden a alumnos vulnerables reciben apoyos adicionales en bienes y servicios (programas) –sea para los alumnos (alimentación, becas), para los docentes (capacitación, materiales) o para su funcionamiento mismo.	Subvención escolar regular se complementa con subvención preferencial, cuyos recursos solo pueden destinarse para diseñar e implementar planes de mejora. Se mantienen apoyos sociales a alumnos e instancias de capacitación para docentes.
Consecuencias de la mejora (o no mejora) del establecimiento	Mejora es un bien deseado por las iniciativas, pero no es exigible. No se penalizan los malos resultados académicos, aunque se prolonguen en el tiempo, sino que se "invita" a salir de ellos mediante apoyos y refuerzos estandarizados y centralmente definidos. No hay metas específicas ni sanciones. Avances, se reconocen y tienen incentivos desde otras políticas.	El establecimiento y su sostenedor se responsabilizan por cumplir metas de calidad convenidas (SIMCE y de procesos) en el plazo establecido. Además, los avances se reconocen por la adquisición de "más autonomía" para decidir sobre plan de mejora y asignación de recursos. Se mantienen incentivos SNED.
Rol técnico del MINEDUC	Profesionales del MINEDUC, del nivel central, regional y provincial, ejecutan los programas, siendo co-responsables de los resultados alcanzados. A veces, MINEDUC se apoya en instituciones especializadas o "expertos" para dar servicios específicos, pero siempre bajo su conducción técnica.	MINEDUC debe asegurar que procesos de mejora se ponen en marcha por parte de propios sostenedores y escuelas, y debe monitorear resultados. Debe organizar y regular procesos de intercambio entre los establecimientos escolares y servicios ATE.

Fuente: Adaptación de Weinstein, Muñoz y Fuenzalida (2010).

En tercer término, la Ley SEP pretende avanzar en materias referidas a un mayor equilibrio entre los derechos de los sostenedores y los establecimientos educacionales para organizar la provisión educacional respecto de los derechos de acceso a la educación por parte de los alumnos y sus familias. La

legislación en vigencia antes de la SEP privilegiaba la *libertad educativa* de los sostenedores, quienes no solo tenían escasas barreras de entrada al sistema escolar, sino que también contaban con diferentes apoyos legales y administrativos para poder desarrollarse institucionalmente y hacer primar su posición respecto de las familias (Ruiz, 2010). De este modo, los sostenedores, especialmente los de dependencia particular subvencionada, podían poner en marcha distintos mecanismos de selección de los alumnos que admitirían –o no– en el establecimiento, lo mismo que podían cobrar un copago adicional de parte de las familias (que se adiciona a la subvención entregada por parte del Estado)[5]. Considerando los efectos negativos de estas acciones en la segregación del sistema escolar, la homogenización socioeconómica de la escuela y el debilitamiento de la educación pública, la ley SEP obliga a los sostenedores y establecimientos que se adhieran a no practicar ambas acciones, dándoles mayor poder de negociación a las familias. En este sentido, la voluntariedad de la adhesión por los proveedores está condicionada a su renuncia a ciertas prerrogativas de las que anteriormente disponían[6].

Es importante mencionar que una de las consecuencias esperada de las nuevas reglas del juego introducidas por la SEP consiste en el aumento de la integración social en los establecimientos y una reducción de los procesos de segregación educativa. Dado que los alumnos prioritarios, que reciben mayor financiamiento por su condición de vulnerabilidad, dejan de ser solo una mayor fuente de *dificultad educativa* para los sostenedores y, al revés, pasan a movilizar mayores recursos, la ley SEP incentiva a que los sostenedores busquen a estos estudiante y los "capturen" en sus establecimientos, fomentando así mayores niveles de integración en el sistema. En este sentido, los

5 El financiamiento compartido es una medida que data del año 1993, y que permite a los establecimientos particulares subvencionados en educación básica y media cobrar a las familias un monto mensual de co-pago, con un tope fijado por la ley anual de presupuesto. A medida que aumenta el financiamiento compartido, hay una reducción en el monto de la subvención regular que se paga al establecimiento. La progresiva masificación del financiamiento compartido en las décadas del ´90 y del 2000, así como el establecimiento de diferentes tramos de cobro, ha sido muy relevante para la segregación social de los establecimientos educacionales y el aumento del sector particular subvencionado (Elacqua, 2008). La llamada Ley de Inclusión, promulgada en el año 2015, termina gradualmente con el financiamiento compartido.

6 Estudios realizados en los últimos años (Contreras, Bustos, Sepúlveda, 2010; Carrasco *et al*., 2014; Godoy, Salazar y Treviño, 2014) mostraron que los procesos de selección seguían estando presentes en parte importante del sistema educativo chileno, incluyendo una parte relevante de las escuelas que se habían adherido a la SEP, dando así cuenta de la poca capacidad del sistema de fiscalizar la Ley. La llamada Ley de Inclusión, promulgada en el año 2015, genera nuevas condiciones para que los establecimientos dejen de practicar las políticas de selección.

mercados educativos existentes entre los sostenedores educacionales tendrían una herramienta de corrección, la cual permitiría que se atenúe el efecto de segmentación existente por el primado de la competencia por matrícula junto con las diferenciadas posibilidades de gestión de acuerdo con el tipo de sostenedor público o privado.

2. La Subvención Escolar Preferencial: principales características

En términos de política educativa, la Subvención Escolar Preferencial posee una serie de novedades respecto de anteriores programas y políticas. Siguiendo a Weinstein, Muñoz y Fuenzalida (2010), es posible identificar cinco grandes pilares o ideas-fuerza de la SEP en términos de su implementación.

En primer lugar, y tal como esbozamos anteriormente, los recursos SEP no se entregan contra una promesa genérica de brindar el servicio educacional, como en la subvención regular, sino que están asociados (o "amarrados") a compromisos precisos de mejora en el funcionamiento de la unidad educativa. De esta manera, para recibir los recursos de esta subvención, los sostenedores y escuelas se comprometen a un conjunto de obligaciones: (i) con los estudiantes (no selección de alumnos, eximición de cobros a los estudiantes vulnerables, retención o no exclusión de alumnos matriculados); (ii) con la gestión del establecimiento (elaborar un plan de mejoramiento, destinándole íntegramente los recursos SEP, acreditar instancias de participación de la comunidad escolar en la elaboración del plan y garantizar condiciones pedagógicas mínimas como la planificación curricular y el uso del tiempo); y (iii) con las familias y comunidad escolar (informar sobre el convenio SEP, presentar al MINEDUC y a la comunidad escolar un reporte sobre el Plan de Mejoramiento Educativo, sus avances y el uso de los recursos).

Para el diseño, el monitoreo y la ejecución de estos compromisos, la SEP crea los Planes de Mejoramiento Educativos (PME), cuyo punto de partida es una auto-diagnóstico, que debería realizarse participativamente con la comunidad escolar. Este es un segundo elemento diferenciador de la Subvención Escolar Preferencial, pues el PME establece compromisos de metas de aprendizaje (medibles y públicas) por alcanzar en un plazo establecido de cuatro años. Estas metas son sugeridas por el Ministerio de Educación y, luego,

negociadas con la escuela y convenidas entre ambas partes. Esto permite establecer un mínimo de calidad que cada establecimiento escolar debe alcanzar, pero a la vez, considerar el contexto y la situación particular de cada establecimiento[7]. De esta forma, los resultados previstos (las metas) son estandarizados, mientras que las estrategias de mejora son flexibles y contextualizadas. Adicionalmente, la SEP acepta y estimula que los establecimientos escolares busquen, decidan y se apoyen en distintas tecnologías y metodologías para lograr los resultados de calidad convenidos, trabajando bajo el supuesto de que los actores educativos cuentan con adecuadas competencias para seleccionar el camino de mejoramiento más pertinente a su realidad específica y con suficiente información sobre las ofertas de asistencia técnica para elegir entre ellas. Este conjunto de elementos permiten entender la SEP como una política que busca superar la histórica dicotomía entre estandarización y autonomía escolar (Weinstein, Muñoz y Fuenzalida, 2010).

En tercer término, los establecimientos escolares reciben un trato diferenciado de acuerdo con su capacidad de alcanzar el estándar de calidad exigido. Así, los que no lo han logrado cuentan obligadamente con un monitoreo cercano y exigente de parte del MINEDUC, mientras que los que lo cumplen disponen de mayor libertad de acción y flexibilidad en el uso de los recursos. Se produce, entonces, una *autonomía diferenciada* según calidad (Hopkins, 2008), que permite diseñar un programa que es, a la vez, focalizado y (en cierta medida) universal. De esta forma, la Ley establece tres categorías de escuelas según sus tendencias en puntaje SIMCE en los años anteriores, a las que asocia crecientes grados de autonomía: en recuperación, emergentes y autónomas[8].

En cuarto lugar, la SEP supone que los establecimientos más débiles, aun cuando tengan más recursos, no son capaces de mejorar por sí mismos (principalmente por falta de competencias y de *know-how*), por lo cual se activa una oferta de Asistencia Técnica Educativa (ATE) en el conjunto del país. El

7 Los establecimientos que en el plazo establecido –cuatro años – no logran el mínimo de calidad exigido podrían salir del sistema.

8 Esta clasificación se realiza considerando básicamente los resultados académicos (medidos por la prueba nacional de aprendizajes, SIMCE) de las escuelas durante los últimos años, controlando por el nivel socioeconómico de los niños y sus familias. La definición de los "puntos de corte" es necesariamente discrecional e implicó que inicialmente cerca del 15% de las escuelas fuera definida como autónoma, mientras que solo un 5% como "en recuperación".

objetivo de esta oferta es hacerse cargo de apoyar a los establecimientos, tanto si son personas naturales (expertos) como instituciones (universidades, fundaciones, empresas, etc.)[9]. De esta forma, y aun cuando se reconoce que dicha oferta ATE puede no ser suficiente en un principio, se confía en una expansión de este "mercado" en respuesta a los recursos disponibles y que la regulación del MINEDUC respecto del ingreso de estas instituciones al mercado establecerá un filtro que asegurará su calidad[10].

Finalmente, la Ley supone también un cambio importante en las funciones del Ministerio de Educación (MINEDUC). De esta manera, desde jugar un rol activo como experto en materia de mejoramiento de la calidad de las escuelas, el Ministerio asume un rol regulador en un sistema descentralizado de mejoramiento escolar, donde su responsabilidad es que el sistema opere adecuadamente, asegurar que los establecimientos escolares estén bien clasificados, entregar herramientas comunes para presentar el plan de mejoramiento, realizar un seguimiento y una retroalimentación oportuna, diseñar un registro de ATE , monitorear la labor de las ATE, y cuidar el uso adecuado de los recursos SEP. Solo subsidiariamente, en situaciones excepcionales y ojalá transitorias, el Ministerio debería intervenir como apoyo técnico directo. Como bien se ha señalado en el informe McKinsey (Barber y Mourshead, 2007), esto implica una transformación en el sentido de la autonomía de las escuelas y las formas de *accountability* del sistema escolar chileno.

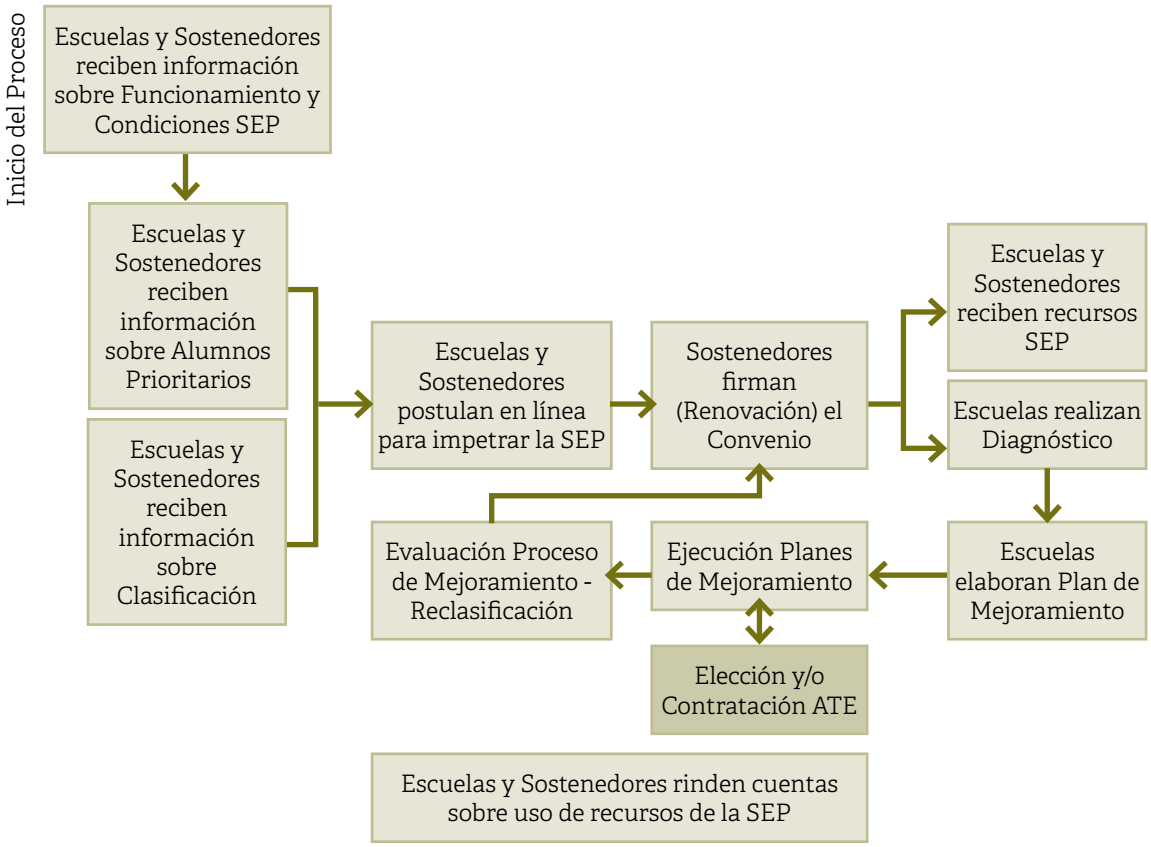
Ahora bien, ¿cómo funciona específicamente la Ley SEP en términos de sus distintos procesos involucrados? La figura 1 muestra los momentos claves en el funcionamiento de la SEP desde la información que el Ministerio de Educación entrega a los establecimientos y sus sostenedores que son candidatos a recibir recursos SEP sobre las reglas del juego, los compromisos que asumen al adscribirse a la SEP, su clasificación en escuela autónoma, emergente o en recuperación, y la lista de sus alumnos prioritarios. El paso

9 Esta no es una tendencia del todo nueva en Chile. La trayectoria de la reforma educacional se caracteriza por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso en paralelo al cuestionamiento también creciente de la real capacidad del MINEDUC para aportar directamente a los procesos de mejora de las escuelas (Muñoz y Vanni, 2008).

10 Evaluaciones iniciales de las agencias de Asistencia Técnica Educativa han mostrado importantes debilidades de estos organismos, así como relevantes desigualdades en términos de la calidad de asistencia entregada a los establecimientos (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010), lo que ha motivado un aumento de la oferta estatal, especialmente mediante el desarrollo, entre los años 2010 y 2012, del Plan de Apoyo Compartido (PAC).

siguiente es de cada establecimiento y su sostenedor, adscribirse o no y en ese caso postular, lo que se traduce posteriormente en la suscripción –entre el sostenedor del establecimiento y el MINEDUC– del Convenio de *Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.* Con esta firma los establecimientos reciben recursos SEP e inician su diagnóstico, seguido por la elaboración del plan de mejoramiento, con apoyo de alguna ATE, si así lo deciden. La reglamentación de la SEP define cuatro áreas de mejora: gestión curricular, liderazgo, convivencia y gestión de recursos. Se espera que el plan de mejoramiento incluya acciones en cada una de estas áreas. Los planes de mejoramiento, cuando se trata de escuelas emergentes y en recuperación, se someten a la aprobación y retroalimentación del MINEDUC. Aprobado el plan sigue la ejecución. Año a año, el sostenedor debe rendir cuenta escuela por escuela sobre el uso de los recursos. A los cuatro años, el Ministerio evalúa los resultados y el logro de las metas convenidas con respecto al aprendizaje de los alumnos, reclasificando las escuelas, si corresponde.

Figura 1. Flujo desde la escuela y el sostenedor en Ley SEP



Fuente: MINEDUC, 2007.

Ahora bien, desde el año 2011 se incorporan algunas modificaciones en la reglamentación de la Ley. Entre ellas, ampliar los beneficios de la Ley a la enseñanza media; permitir priorizar áreas en el Plan de Mejoramiento Educativo y la introducción de modificaciones en sus acciones (más flexibilidad); aumentar los valores de la subvención entregada; ampliar las categorías de gasto autorizado (hacia áreas como la capacitación de equipos directivos, el pago de incentivos por desempeño a directivos, docentes y otros funcionarios); autorizar la contratación de docentes y personal necesario para fortalecer aspectos técnico pedagógicos; y exigir a los municipios contar con una cuenta única para recibir los recursos SEP.

Finalmente, cabe describir con mayor detalle algunos de los elementos operativos sobre los que se ha basado el funcionamiento de la Ley SEP. Específicamente, es posible destacar cuatro aspectos:

a) *Alumnos prioritarios:* grupo de alumnos a los que está referida directamente la Ley SEP. Se los define del siguiente modo: "Se entenderá por prioritarios a los alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo" (Artículo 2, Ley 20.248). La definición de quiénes son estos alumnos y alumnas la realiza anualmente el Ministerio de Educación, que ocupa, para estos efectos, los instrumentos de focalización y clasificación de las familias instalados por el Ministerio de Desarrollo Social para la implementación del sistema Chile Solidario. Si las familias no están cubiertas por dicho sistema, se acepta la participación en otros mecanismos o programas sociales que también dan cuenta de una situación familiar desmedrada (por ejemplo, acceso privilegiado del grupo familiar al Fondo Nacional de Salud).

b) *Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa:* como indicamos, el sostenedor que desea participar de la Ley debe firmar con el Ministerio de Educación este instrumento legal, que tiene una duración de cuatro años y puede ser renovado por períodos equivalentes. Al firmar el Convenio, el sostenedor adquiere una serie de obligaciones legales que debe cumplir: en caso contrario, arriesga la cancelación de su participación o incluso sanciones (como la restitución al fisco de los recursos recibidos). Las obligaciones principales son: i) eximir a los alumnos prioritarios del cobro del financiamiento

compartido y de cualquier cobro; ii) no seleccionar, aceptando a los alumnos entre kínder y sexto año de enseñanza básica sin considerar el "rendimiento escolar pasado o potencial del postulante"; iii) dar cuenta pública de manera anual a la comunidad escolar del monto de los recursos financieros recibidos por el concepto de la Ley SEP y de los usos específicos dados a los referidos recursos; iv) presentar al Ministerio de Educación y a la Agencia de Calidad de la Educación un PME elaborado por el director del establecimiento escolar y su comunidad educativa, que establezca metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos, en especial de los denominados alumnos prioritarios; v) acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar (órgano consultivo con participación de los diferentes estamentos), el Consejo de Profesores y el Centro General de Padres y Apoderados; vi) acreditar la existencia de horas docentes no-lectivas en los contratos laborales de los docentes, así como cautelar que los docentes presenten al inicio del año escolar una planificación educativa anual. En caso de que el sostenedor no haya rendido la totalidad de los recursos traspasados o bien que no haya gastado al menos el 70% de lo recibido, este Convenio puede no ser renovado por parte del MINEDUC.[11]

c) *Plan de Mejoramiento Educacional (PME):* es el instrumento mediante el cual el establecimiento escolar diseña y establece las acciones que pondrá en marcha durante cuatro años para mejorar la calidad de su labor educativa, y que serán financiadas mediante los recursos de la Subvención Preferencial. El PME debe considerar acciones en cuatro dimensiones: i) gestión del currículo; ii) liderazgo escolar; iii) convivencia escolar; y iv) gestión de recursos; aunque puede priorizar en algunas de ellas (véase el siguiente recuadro "Tipos de acciones consideradas dentro del Plan de Mejoramiento Educacional"). Los PME varían en su nivel de exigencia y ámbitos que deben ser abordados según la categoría en la que está clasificado el establecimiento. De esta forma, si el establecimiento está en la categoría "Emergente", deberá incorporar –a diferencia de un establecimiento

11 Las características del convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa están descritas en el artículo 7 de la Ley 20.248.

"autónomo"– un diagnóstico inicial, la coordinación con servicios sociales para atender las necesidades de los alumnos prioritarios y actividades docentes complementarias. De igual manera, si está en la categoría "En recuperación", se puede considerar la reestructuración del equipo de docentes directivos, técnico-pedagógico o de aula, pudiendo redestinarse las funciones de estos profesionales dentro del establecimiento o bien fuera del establecimiento (a otro establecimiento del mismo sostenedor), desarrollar planes de superación profesional u otras medidas similares. En cualquier caso, el PME podrá ser ejecutado mediante la contratación de servicios de Asistencia Técnica Externa, la incorporación de profesionales específicamente destinados a algunas de las tareas consideradas, o bien la ampliación de la jornada laboral de recursos humanos que trabajen regularmente en el mismo establecimiento. El Ministerio de Educación debe controlar el adecuado cumplimiento del PME, mientras que la Agencia de la Calidad debe entregar orientaciones para mejorar su diseño e implementación.

Tipos de acciones consideradas dentro del Plan de Mejoramiento Educacional

1. Acciones en el área de gestión del currículum, como fortalecimiento del proyecto educativo; mejoramiento de las prácticas pedagógicas; apoyo a los alumnos con necesidades educativas especiales; mejoramiento de los sistemas de evaluación de los alumnos; modificación del tamaño de cursos o contar con profesores ayudantes; apoyos a alumnos rezagados en sus aprendizajes y desarrollo personal; giras y visitas a lugares funcionales al cumplimiento de los objetivos educativos, entre otras.

2. Acciones en el área de liderazgo escolar, como preparación y capacitación de equipos directivos; fortalecimiento del Consejo de Profesores; participación en el establecimiento de personalidades de la vida cultural y científica, y de profesionales o dirigentes de la sociedad local o nacional; proyección de la escuela en la comunidad; fortalecimiento de la formación valórica y cívica.

3. Acciones en el área de convivencia escolar,como apoyo psicológico y de asistencia social a los alumnos y a sus familias; mejoramiento de la convivencia y gestión del clima escolar; fortalecimiento del Consejo Escolar; fortalecimiento de las familias y de los apoderados en el vínculo educativo y afectivo con los alumnos y la escuela; apoyos a los aprendizajes de todos los alumnos, entre otras.

4. Acciones en el área de gestión de recursos, como la definición de una política de perfeccionamiento para los docentes del establecimiento, destinada a fortalecer aquellas áreas del currículo en la que los alumnos han obtenido resultados educativos insatisfactorios; diseño e implementación de sistemas de evaluación de los docentes de los establecimientos educacionales particulares subvencionados y sistemas de evaluación complementarios en establecimientos municipales o administrados por corporaciones municipales; incentivo al desempeño de los equipos directivos, docentes y otros funcionarios del establecimiento, los que deberán estar referidos a las metas y resultados estipulados en el Plan de Mejoramiento Educativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 del Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, o en base a los mecanismos propios que establezcan los establecimientos particulares subvencionados, los que deberán estar basados en instrumentos transparentes y objetivos; fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa, como biblioteca escolar, computadores, Internet, talleres, etcétera.

Fuente: Ley 20.248

d) *Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo (Registro ATE):* en este registro están inscritas las instituciones y personas naturales que pueden brindar asistencia técnica a los establecimientos escolares y sostenedores para el cumplimiento de sus Planes de Mejoramiento Educacionales. El registro es de acceso público y es administrado por el Ministerio de Educación. Para poder inscribirse en el Registro, las personas y entidades deben cumplir con un conjunto de antecedentes de experiencia profesional pertinente y de sujeción al cumplimiento de normas legales –descripción de la experiencia y formación que poseen los profesionales adscritos–. Adicionalmente, las personas e instituciones que deseen prestar asistencia técnica deben identificar las siguientes cualidades de sus servicios profesionales: áreas de especialización, descripción de metodologías e instrumentos de trabajo, resultados alcanzados con instituciones educacionales. La inscripción en el Registro debe ser renovada periódicamente. El Registro cuenta con un sistema en que los sostenedores y establecimientos deben ir evaluando los servicios técnicos que han recibido de parte de las personas e instituciones, información que está disponible para quienes deseen contratar estos servicios bajo la Ley SEP. Si un prestador de asistencia técnica obtiene sistemáticamente una evaluación deficiente, o el Ministerio de Educación reúne deficiencias relevantes en su accionar, aquel puede ser eliminado del Registro.

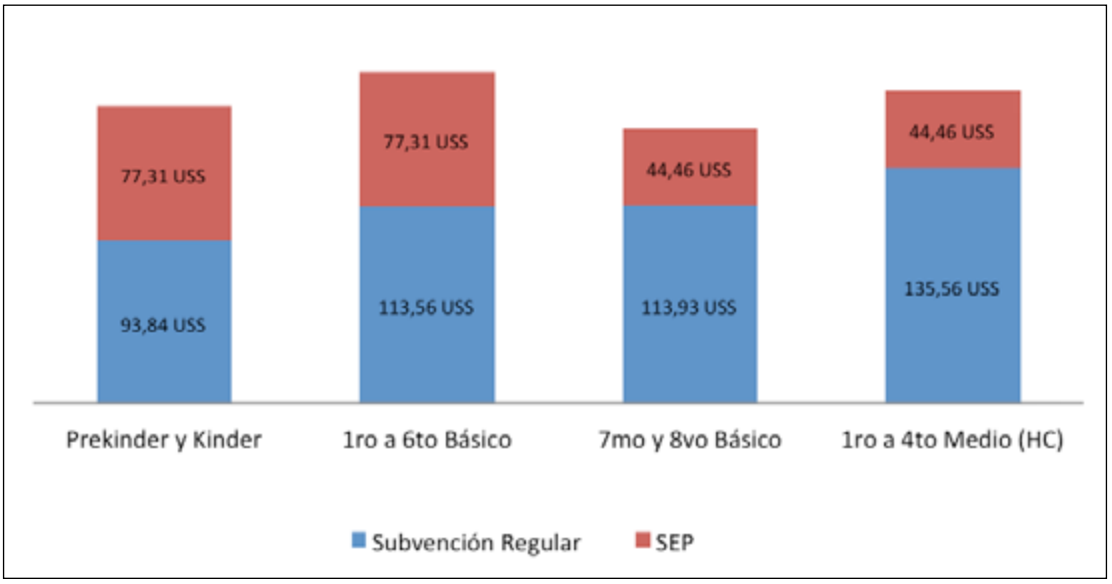
3. El desarrollo y la gestión financiera de la SEP

La Subvención Escolar Preferencial es, sin lugar a duda, la política educativa más relevante de las últimas décadas en términos de su impacto económico. El monto de esta entrega es, sin embargo, diferenciado según distintas características de los estudiantes y de los establecimientos.

Por una parte, la SEP entrega un financiamiento que difiere según el nivel educativo en el que el alumno se encuentra. El Estado entrega unos US$ 60 dólares adicionales por estudiante al mes en el caso de los niveles de Educación Parvularia y hasta sexto año de Primaria, cerca de US$ 54 dólares en los niveles superiores de Educación Básica y cerca de US$ 45 en la Educación Media (Joiko, 2012).

A este monto por alumno se suma un monto adicional diferenciado según el porcentaje de alumnos prioritarios que presente la escuela, que es mayor en la medida en que la escuela tiene a más estudiantes prioritarios, estableciéndose cuatro tramos de *concentración*: i) establecimientos con el 60% o más de alumnos prioritarios; ii) establecimientos con entre 45% y 59% de alumnos prioritarios; iii) establecimientos con entre 30% y el 44% de alumnos prioritarios; y iv) establecimientos con entre 15% y el 29% de alumnos prioritarios[12]. Finalmente, también existe un monto adicional para las escuelas categorizadas como *emergentes*, las que reciben un aporte equivalente a lo que recibirían si el establecimiento fuese autónomo, como una forma de contribuir al diseño y el desarrollo del Plan de Mejoramiento (MINEDUC, 2012a). Este conjunto de aportes constituye un monto nuevo de recursos muy significativo para la escuela, que se traduce, en el tramo de mayor valor, en cerca de un 60% de aumento a la subvención regular promedio por cada alumno prioritario, tal como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Montos Subvención Regular y Montos SEP en un establecimiento promedio

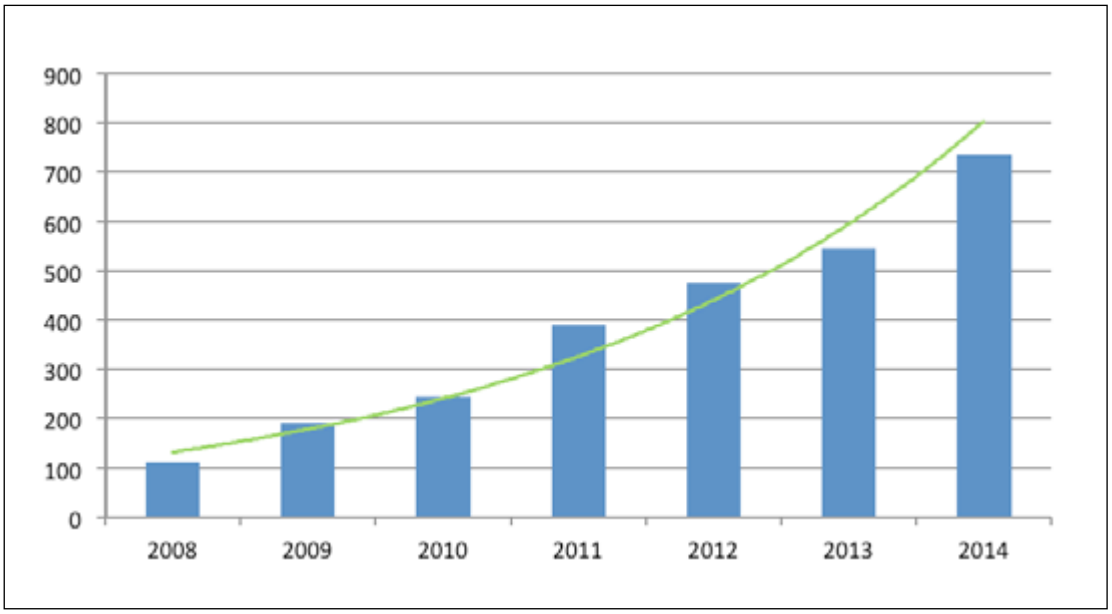


Fuente: MINEDUC, 2012. Nota: Los montos consideran un establecimiento con Jornada Escolar Completa (excepto en Prekinder y Kinder), con un 45% de alumnos prioritarios.

12 En 2004, se aprobó la Ley Miscelánea de la LGE, según la cual todos los establecimientos subvencionados (municipales y particulares subvencionados) debían acoger a por lo menos el 15% de los estudiantes vulnerables. Distintos estudios han mostrado que, en general, esta Ley no se cumple (Rojas, 2009).

Otro aspecto por considerar del desarrollo financiero de la SEP es su puesta en marcha secuenciada. A diferencia de otros programas educativos y sociales, la Subvención Escolar Preferencial se concibió como una política que iría entregando gradualmente mayores recursos a los establecimientos. Para ello, se decidió que la política incorporaría cada año a un nivel educativo más, partiendo desde Cuarto Básico en el año 2008 y llegando a Cuarto Medio (último año del ciclo escolar) en el año 2016[13]. Esto ha permitido al Estado aumentar gradualmente los ingresos a las escuelas, incorporando cada año mayores niveles de financiamiento, como se puede observar en la figura 3.

Figura 3. Montos entregados por Subvención Escolar Preferencial entre 2008 y 2014 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de partidas presupuestarias de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Nota: Los montos se encuentran indexados al 2015. El valor de la UF fue tomado el 31 de octubre de 2015 (1US$ = 703 CLP).

13 En enero de 2011, los dos principales conglomerados políticos (la Concertación y la Alianza) firmaron un Protocolo de Acuerdo sobre Calidad de la Educación, en el que se establece el destino de $48 mil millones adicionales para extender la Subvención Escolar Preferencial hasta Cuarto Medio, luego de un arduo debate parlamentario.

De esta manera, el aporte que realiza el Estado al sistema escolar por medio de la Subvención Escolar Preferencial se ha multiplicado en más de cinco veces entre el año 2008 y el año 2014. Esto ha generado que la SEP se convierta progresivamente en la segunda fuente más importante de recursos para las escuelas. De acuerdo con las cifras de la Dirección de Presupuestos, para el año 2015 el 14,3% del total de los recursos de los establecimientos públicos (municipales) correspondería a la SEP, luego de la Subvención Regular (70,8%), sobre otros instrumentos financieros, como los Fondos de Infraestructura, los Fondos de Inversión destinados a los establecimientos Técnico Profesionales o el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP). Si bien no existe información completa y actualizada respecto del uso de estos recursos, un estudio de los primeros años de implementación indica que, en general, los recursos SEP han sido utilizados por las escuelas para mejorar su gestión curricular y para potenciar las competencias y habilidades de liderazgo de los equipos directivos, por sobre el desarrollo de iniciativas que permitan mejorar la convivencia escolar o la compra de nuevos recursos para los establecimientos (Muñoz *et al.*, 2010).

La alta cantidad de recursos involucrados en la SEP ha producido diversos resultados en términos de su gestión económica, se destacan dos aspectos: i) la gestión financiera del proyecto; y ii) la gestión administrativa del proyecto. Respecto de la gestión financiera, la escasa información disponible revela que, a pesar de que muchos establecimientos y sostenedores han utilizado la Subvención Escolar Preferencial en el marco de la Ley, otros han realizado una gestión deficiente de los recursos, atribuibles a problemas de gestión, y en otros casos, vinculados directamente con aspectos de corrupción (véase el siguiente cuadro "Informe de la Contraloría sobre el uso de los recursos de la SEP, 2012"). Así, se ha podido establecer que existen pocos niveles de fiscalización de los gastos SEP y un uso de los recursos ineficiente y fuera de los marcos permitidos, lo que ha motivado sendas auditorías por parte de la Contraloría General de la República (2012) y la Cámara de Diputados (2014).

Informe de la Contraloría sobre el uso de los recursos de la SEP, 2012

Durante el año 2012, y por diversas acusaciones de mal uso de recursos, la Contraloría desarrolló un agudo Informe financiero sobre el funcionamiento y uso de los recursos entregados a los establecimientos y sostenedores de la Subvención Escolar Preferencial. Algunos de los principales resultados de este Informe son:

a. Un 37,6% de las escuelas revisadas por el estudio de Contraloría no ha recibido ninguna auditoría municipal relacionada con el uso de los recursos SEP.
b. Un 10% de los municipios revisados no tiene documentación que permita respaldar los gastos efectuados.
c. Un 9,1% de los municipios no informaron en qué tipo de cuentas guardaron recursos.
d. Solo un 45,8% de los recursos rendidos fue considerado como afín a las disposiciones de la Ley SEP. En el caso de los municipios, este porcentaje llegaba al 75%.
e. En cuanto a las adquisiciones, la auditoría en terreno mostró que un 10% de las escuelas adquirieron bienes no relacionados con las indicaciones de la Ley SEP. También se comprobó la existencia de varias escuelas en las que no se encontraron bienes declarados como adquiridos con recursos SEP, y otros casos de implementos adquiridos con dichos recursos, que estaban sin uso.
f. Un 18% de los municipios fiscalizados rindieron al Ministerio de Educación montos mayores a los que la fiscalización pudo acreditar como efectivamente gastados, no hubo claridad respecto del destino del resto de los recursos. De estos, 20 municipios y corporaciones municipales presentan un saldo entre los montos rendidos y los efectivamente gastados superior a los $500 millones de pesos cada uno.
g. Al momento de la fiscalización, un 74% de los municipios no contaba con una cuenta corriente bancaria exclusiva para el manejo de estos recursos. Si bien en ese momento este no era un requisito legal, su implementación fue considerada como básica por parte de Contraloría para una gestión ordenada de estos recursos.
h. Un 58,4% de los municipios destinó recursos SEP a pagar remuneraciones del personal docente, aspecto no permitido por la Ley SEP.

Fuente: Contraloría General de la República (2012).

En lo referente a la gestión financiera, pero en el nivel ministerial, la Contraloría diagnosticó la existencia de una escasa capacidad de fiscalización y supervisión por parte del Ministerio de Educación respecto de la entrega y la utilización de los recursos SEP. Según declara el Informe, esto se habría manifestado en la entrega por parte del Ministerio de Educación de recursos por la Subvención Escolar Preferencial a establecimientos que, en la práctica, estaban cerrados, así como la existencia de diferencias relevantes entre los fondos entregados por el Ministerio y los fondos recibidos por los municipios (Contraloría General de la República, 2012).

Por otra parte, respecto de la gestión administrativa de los recursos de la SEP, la evidencia entregada por las auditorías realizadas revela que esta gestión se hace más dificultosa para las escuelas que justamente requieren de más apoyos, lo que ha derivado en que, por ejemplo, un grupo de escuelas haya contratado a personal no autorizado con la función particular de gestionar el Plan de Mejora Educativa (Contraloría General de la República, 2012). Algo similar ocurre en el nivel de los sostenedores, especialmente los municipales. Estimaciones realizadas indican que 130 municipios (casi el 30% del total nacional) no cuentan con el personal suficiente y/o pertinente en el área técnico pedagógica (Contraloría General de la República, 2012), aspecto de alta importancia dado los requerimientos que generan la elaboración e implementación de los Planes de Mejora. Aunque en distintos niveles y dimensiones ambos antecedentes estarían indicando que en parte importante del sistema (tanto en las escuelas como sostenedores) no existe la capacidad instalada para poder gestionar eficientemente, en términos administrativos, los recursos SEP.

Frente a este panorama, se han desarrollado distintas estrategias de mejora de la gestión, especialmente en los establecimientos municipales. En algunos casos, los sostenedores municipales han decidido centralizar la gestión de los recursos SEP, mientras que en otros se ha decidido entregar la gestión de los recursos a las escuelas, sin que exista una claridad de cuál de los dos esquemas es más eficiente. Asimismo, se ha constatado que, considerando los altos niveles de complejidad de la rendición SEP, algunos municipios han creado la figura del "gerente SEP" que solo se ocupa de la tramitación eficaz de estos recursos, lo que permitiría, en parte, responder a los nudos críticos anteriormente descritos.

4. Los resultados de la SEP en la calidad y la equidad educativa

La importancia económica, política y social de la Subvención Escolar Preferencial ha motivado una nutrida agenda de investigación académica, que ha buscado develar los efectos, impactos e implicancias de esta política en distintos aspectos de la calidad y equidad educativa. En términos esquemáticos, es posible agrupar el conjunto de evidencia disponible en tres principales áreas: i) el rol de la SEP en la ampliación de la libertad de elección de las familias; ii) el impacto de la SEP en el mejoramiento de la calidad académica de las escuelas; y iii) el efecto de la SEP en el desarrollo de mayores niveles de equidad escolar.

Respecto del primer aspecto, recordemos que uno de los objetivos explícitos de la Subvención Escolar Preferencial fue aumentar la libertad de elección de los padres, ya que al reconocer que el costo de educar a los estudiantes más vulnerables era mayor que al resto de los estudiantes, se generaban mejores condiciones para que familias vulnerables tuvieran mayores libertades de elección (Joiko, 2012). Sin embargo, la voluntariedad de la iniciativa y las exigencias establecidas a las escuelas que se incorporaran, hacía que esta prioridad fuera más una pregunta de investigación por resolver que un hecho por constatar (Treviño, Órdenes, & Treviño, 2009).

Diversos estudios se focalizaron en estudiar el comportamiento de los establecimientos y el efecto real de la Subvención Escolar Preferencial en el aumento de posibilidades de elección de escuela de las familias. En resumen, los resultados mostraron que, durante los primeros años, los establecimientos adoptaron un comportamiento racional al decidir sumarse o no a la SEP, basado en un cálculo de los costos y beneficios que les reportaba esta medida (Elacqua & Santos, 2013). Por lo mismo, la participación de las escuelas ha sido bastante diferenciada. Así, mientras casi la totalidad de las escuelas públicas (98%) se sumaron en los dos primeros años a la iniciativa, las particulares subvencionadas tuvieron una participación de cerca del 30% en 2008 hasta 70% en 2010, marginándose aquellos establecimientos con mayores cobros de financiamiento compartido (Acevedo & Valenzuela, 2011; Irarrázaval *et al.,* 2012) -lo que reflejaría su conducta estratégica, que habría repercutido en limitar las oportunidades de elección de los estudiantes más vulnerables, especialmente respecto de aquellas escuelas con mejores condiciones

socioeconómicas y mejores promedios en las evaluaciones estandarizadas nacionales. En contraste con estos resultados, Arzola y Troncoso (2014) indican que uno de los mayores efectos de la implementación de la SEP es precisamente la ampliación de las posibilidades efectivas de elección de las familias de sectores más pobres a partir de la implementación de la Ley, aunque no entregan mayor evidencia que sustente esta afirmación.

Finalmente, Valenzuela, Villaroel y Villalobos (2013) muestran que, dada la lógica estratégica y el beneficio que reporta a los estudiantes de establecimientos prioritarios trasladarse a un establecimiento con estudiantes de más altas condiciones académicas y socioeconómicas, la implementación de la Subvención Escolar Preferencial generará un efecto mixto, ya que un grupo de estudiantes –los prioritarios con mejores credenciales académicas– tendrán más posibilidades de elección, pero otro grupo –los prioritarios con peores credenciales académicas– tendrán aún menos posibilidades, ya que verán restringidas sus posibilidades de cambiarse de establecimiento.

Un segundo conjunto de investigaciones se ha concentrado en estudiar uno de los objetivos más relevantes de la SEP: la reducción de las brechas de calidad entre establecimientos vulnerables y no vulnerables, a partir de un mejoramiento sostenido de la calidad de los establecimientos vulnerables. En general, los estudios realizados a este respecto no son concluyentes y han generado un interesante debate, aún en curso.

Por un lado, un conjunto de investigaciones ha mostrado la existencia de efectos que si bien son positivos resultan poco relevantes y acotados. En este sentido, Valenzuela, Villaroel y Villalobos (2013) estiman que la SEP genera un efecto de entre 3 y 5 puntos SIMCE en Lenguaje y Matemática durante sus primeros años de implementación en la Educación Básica. Los autores muestran que este avance es, sin embargo, heterogéneo, y solo es significativo en las escuelas que tienen más años en la implementación del Programa, lo que implica que los efectos positivos no son evidenciables en el corto plazo.

De manera similar, Mizala y Torche (2013), utilizando un modelo de efectos multinivel y comparando establecimientos antes y después de la SEP, encuentran un efecto estadísticamente positivo en la calidad académica, aunque concentrado en los establecimientos pertenecientes a los tres primeros quintiles socioeconómicos. Asimismo, las autoras observan que el efecto de participación en la SEP es acumulativo, llegando a plasmarse en 10 SIMCE

puntos promedio luego de tres años de participación en el Programa, reforzando así la idea de que el impacto del Programa se da solo en el mediano y/o largo plazo. Por su parte, Perticará, Román y Selman (2013), utilizando un modelo de valor agregado y métodos de efectos fijos y variables instrumentales, dan cuenta de la existencia de mejoras moderadas en el rendimiento académico producto de la SEP, correlacionadas con el tipo de uso de los recursos que les dan las escuelas a estos fondos, destacando así la relevancia del tipo de gasto en el efecto del Programa.

En contraste con estas perspectivas, otros estudios han mostrado la existencia de efectos generalizados y altamente significativos de la calidad académica debido a la implementación de esta iniciativa. Así, un análisis realizado por Correa, Parro y Reyes (2014), utilizando un método de diferencias en diferencias, muestra que la SEP ha generado un efecto directo y positivo equivalente a 4 y 3 puntos adicionales en el SIMCE de 4° básico de Matemática y Lectura, respectivamente, los cuales pueden incrementarse 9 puntos en Matemática y más de 5,5 en Lectura para aquellos establecimientos que cumplen 100% de las metas que ellos mismos se fijaron en sus PME, siendo todos estadísticamente significativos.

En esta misma línea, el ya mencionado artículo de Arzola y Troncoso (2014) indica que la Subvención Escolar Preferencial ha generado un impacto positivo en los aprendizajes de los alumnos, tanto en Matemática como en Lenguaje, en magnitudes similares a las del estudio recién señalado, dando así cuenta de un efecto significativo y relevante en la calidad académica de los estudiantes. Similares técnicas econométricas y resultados presenta el trabajo desarrollado por Neilson (2013).

A pesar de sus diferencias en términos de las magnitudes e interpretaciones, es posible indicar la existencia de una serie de puntos en común entre los diferentes estudios. Por una parte, la totalidad de la evidencia se ha concentrado en la evaluación de la Subvención Escolar Preferencial en los establecimientos particulares subvencionados y no en el conjunto de los establecimientos. Debido a que casi la totalidad de los establecimientos municipales se incorporó a la SEP en los dos primeros años, no es posible realizar estimaciones estadísticas cuasi-experimentales del efecto de esta intervención en los establecimientos públicos, lo que constituye una clara limitación de la evidencia analizada.

Junto con esto, el conjunto de los estudios desarrollados restringe el análisis de la calidad académica a las evaluaciones estandarizadas (SIMCE), sin existir estudios que muestren el efecto de la Subvención Escolar Preferencial en aspectos sociales, no cognitivos, psicosociales, artísticos o de otro tipo en los estudiantes, limitando el concepto mismo de calidad educativa (Flórez, 2013; Pino, 2014). Asimismo, los estudios desarrollados no han profundizado en las pocas diferencias observadas entre los resultados en las distintas disciplinas (Matemática y Lenguaje), a pesar de que la SEP estimuló durante los primeros años un mejoramiento en Lenguaje, lo que constituye también un aspecto por analizar. Debe destacarse, sí, la existencia de estudios de percepción de los actores educativos sobre la Ley SEP desarrollados durante los últimos años (véase el siguiente cuadro "Percepción de los actores educativos sobre la Subvención Escolar Preferencial").

Percepción de los actores educativos sobre la Subvención Escolar Preferencial

Durante los últimos años, distintas investigaciones se han concentrado en analizar la percepción sobre la Subvención Escolar Preferencial que han desarrollado distintos actores educativos. Los resultados obtenidos presentaron tanto similitudes como diferencias, concentrándose en analizar la opinión de directivos y profesores. Respecto de los directivos, la evidencia fue clara en mostrar la evaluación positiva que realizan estos actores. La Primera Encuesta Nacional de Directores (UDP, 2014) mostró que la Subvención Escolar Preferencial es la política mejor evaluada por estos directivos, con un 68,6% de apoyo y solo un 7,9% de rechazo, superando por mucho a otras iniciativas como el Programa de Formación de Directores de Excelencia, el Programa ENLACES o la Jornada Escolar Completa. De manera complementaria, aunque desde un enfoque cualitativo, una evaluación preliminar de la SEP destacó el balance positivo que los directores realizan de la iniciativa, la que evalúan con optimismo y con altas expectativas. Especialmente positivas se visualizan la posibilidad de aumentar los recursos, el apoyo entregado y el impacto positivo en la gestión y el liderazgo escolar (Irarrázaval *et al*., 2012).

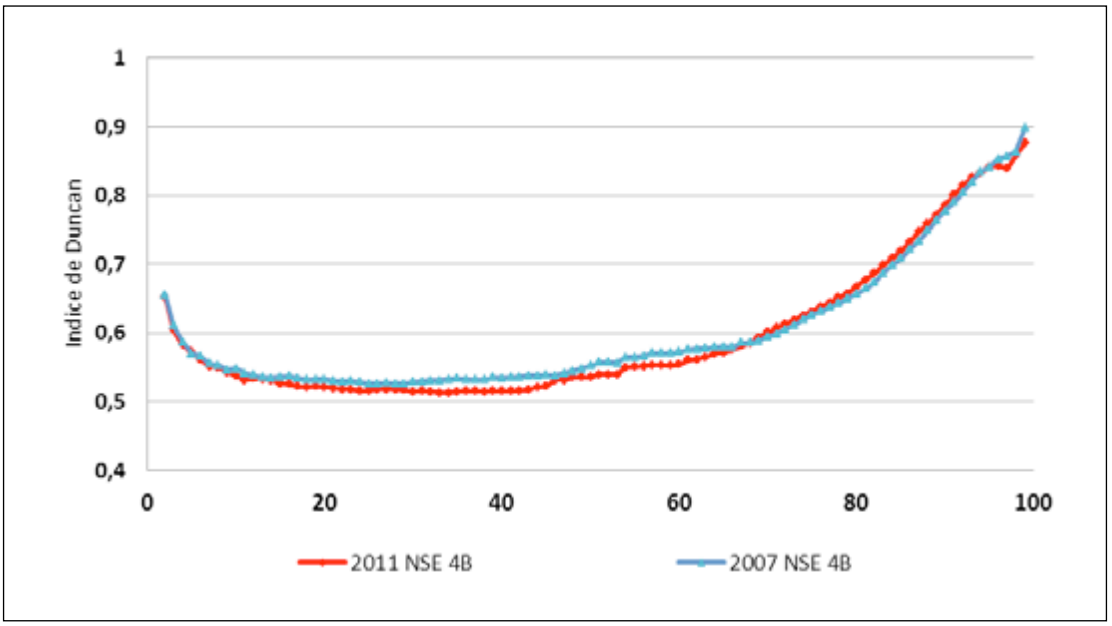
Respecto de los docentes, los estudios existentes muestran evaluaciones tanto positivas como negativas. Respecto de los aspectos positivos, se destaca la posibilidad de contar con más y mejores materiales pedagógicos (Rojas & Leyton, 2014), como con la posibilidad de contratar a nuevos profesionales, que complementen la labor pedagógica en aspectos sociales y psicológicos de la escuela (Arévalo & Santana, 2015; Gatica, 2015). Sin embargo también se constata que la SEP tiene implicancias negativas en los docentes, ya que profundiza un despotenciamiento de la labor pedagógica, una burocratización de las planificaciones de aula y una precarización de las condiciones de trabajo (Assaél, Contreras, Corbalán y Redondo, 2010; Rojas y Leyton, 2014), lo que se suma a una débil institucionalidad para acoger a los nuevos actores que se involucran con el sistema escolar (Gatica, 2015).

Fuente: Elaboración propia.

En tercer término, estudios académicos se han concentrado en estudiar el efecto de la Subvención Escolar Preferencial en la equidad educativa. Desde sus primeros años se ha señalado –por parte de actores políticos y académicos– que una de las principales expectativas que se espera conseguir con la implementación de la Ley SEP es el aumento de la movilidad entre estudiantes y la disminución de la brechas socioeconómicas y educativas del sistema escolar (González, Mizala y Romaguera, 2004).

Los resultados preliminares de los estudios de segregación que han buscado estimar este efecto muestran tres aspectos. Por una parte, es claro que entre 2007 y 2011 se aprecia una mantención de los niveles iniciales de segregación socioeconómica en Educación Básica, lo que indicaría que la implementación de la Ley SEP –al menos entre estos primeros años– no ha permitido reducir sustancialmente la alta homogeneidad de la composición social de las escuelas chilenas, aunque podría haber contribuido para que no continuara en su trayectoria anterior (Valenzuela, Villaroel y Villalobos, 2013). Por otra parte, los análisis realizados por Valenzuela, Villalobos y Gómez (2013) muestran un pequeño mejoramiento en los niveles de segregación de los grupos medios durante los últimos años, pero un nulo efecto en la equidad de los establecimientos más vulnerables, así como en la segregación de los grupos medios altos y altos. La figura 4 muestra el Índice de Duncan (uno de los más utilizados para analizar la segregación educativa) por nivel socioeconómico antes de la SEP (2007) y luego de cuatro años de su implementación (2011), para cada centil de la población. Así, el primer punto de la izquierda muestra el nivel de segregación del 1% más vulnerable con respecto al 99% restante (0,661 en ambos años), mientras que el centil 90 muestra el nivel de segregación del 10% más rico, en comparación con el 90% restante (0,808 en 2007 y 0,809 en 2011). Los resultados muestran que, a diferencia de lo esperado, la Subvención Escolar Preferencial ha servido para reducir las brechas socioeconómicas de los grupos sociales que se encontraban más próximos, pero no ha alterado mayormente las brechas entre los grupos de mayores y menores ingresos.

Figura 4. Evolución del Índice de Duncan (Segregación) por nivel socioeconómico de los estudiantes de 4º básico entre 1999-2011, por centiles



Fuente: Valenzuela, Villalobos y Gómez (2013).

Finalmente, la evidencia reciente ha mostrado que esta pequeña mejora en los niveles de segregación se ha producido por una aceleración del proceso de migración de los estudiantes vulnerables desde colegios municipales hacia colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido y de niveles socioeconómicos medios y medios altos (Valenzuela, Allende, Gómez y Trivelli, 2015; Valenzuela, Villalobos y Gómez, 2013). De esta manera, la reducción de la segregación socioeconómica se ha concentrado especialmente en los establecimientos subvencionados con copago, pero a costa de precarizar la educación pública en términos de participación de mercado, sustentabilidad financiera y diversidad social de su alumnado, lo que puede entenderse como un efecto no deseado de la SEP (Valenzuela *et al.*, 2015).

5. Reflexiones finales y conclusiones

La Ley SEP fue promulgada en el año 2008 por lo que actualmente cuenta con ocho años de implementación, los que han transcurridos en tres distintos gobiernos y bajo nueve ministros de educación[14]. Así, se inició en el gobierno de centroizquierda de Michelle Bachelet, entre los años 2008 y 2009, siguió bajo el mandato del gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera (2010-2013) y ahora continúa en el segundo período presidencial de Bachelet (2014-2017), dando cuenta de una política de largo aliento y paulatina implementación.

La tónica general respecto de la Subvención Escolar Preferencial ha sido la de continuidad en su implementación y extensión en su cobertura, lo que, por tratarse de una ley, solo pudo modificarse mediante una modificación legal. En este sentido, como ya se ha señalado, en el año 2011 se produce un ajuste de la normativa, que apunta en la dirección de aumentar los valores de la subvención, ampliarla desde la Educación Básica hacia el conjunto de la Enseñanza Media y flexibilizar los usos de los recursos, permitiendo el financiamiento de horas adicionales de los propios docentes del establecimiento para realizar actividades consideradas dentro del plan de mejoramiento aprobado. Las razones esgrimidas para realizar estas modificaciones provienen de una buena evaluación general de la iniciativa por parte del gobierno de la época, la cual se vería discontinuada en sus efectos educativos en caso de no proyectarse hacia la Educación Secundaria, así como de la constatación de la dificultad de utilizar adecuada y exhaustivamente los cuantiosos recursos disponibles por parte de muchos sostenedores y establecimientos escolares bajo el esquema restrictivo de gasto inicialmente diseñado[15]. A pesar de esta continuidad, a nivel operativo más que legislativo, es posible identificar algunas variaciones en ciertos modos de gestionar la SEP por distintas administraciones. En este sentido, se pueden destacar

14 La alta rotación de ministros de educación, que se ha convertido en la posición ministerial con más acelerada rotación dentro del gabinete, se explica tanto por los cambios promovidos por los gobernantes como por acusaciones constitucionales contra ministros por parte de la oposición parlamentaria (que en dos casos de la última década han terminado con la destitución del ministro) y por el término de los períodos presidenciales. Conviene agregar que frecuentemente los ministros de educación tienen las más bajas adhesiones de aprobación pública en las encuestas de opinión.

15 Igualmente ha existido autorización en otros cuerpos legales para que, en situaciones excepcionales de desastres naturales, los recursos de la SEP sean ocupados, durante períodos acotados y en zonas geográficas determinadas, con finalidades de reconstrucción de establecimientos escolares y reposición de su mobiliario y equipamiento.

principalmente dos aspectos: la labor de provisión de asistencia técnica directa por parte del Ministerio de Educación; y la importancia otorgada a los Planes de Mejoramiento Educativo (PME).

Sobre el primer aspecto, debe señalarse que la Ley SEP es ambigua desde su origen respecto de si el Ministerio debe o puede cumplir una labor de asistencia técnica directa respecto de los establecimientos escolares. Así, si bien se deposita la acción central de apoyo en las instituciones y personas naturales especializadas en brindar el servicio de asistencia técnica, se deja abierta la posibilidad de que se solicite el concurso del Ministerio en estos aspectos. Esta ambigüedad ha sido interpretada de diferentes maneras por parte de las sucesivas autoridades. Así, al inicio de la implementación de la Ley SEP, se consideró que la acción central del Ministerio era facilitar y enmarcar el trabajo de asistencia técnica de las instituciones especializadas, pero reservándose la eventual acción para situaciones de no existencia de otra asistencia técnica disponible. En cambio, en la administración posterior se potenció fuertemente la acción propositiva de asistencia técnica del Ministerio, creándose incluso un programa especialmente diseñado para dicha tarea: el Programa de Asistencia Compartida (PAC). Este Programa elaboró una propuesta de asistencia técnica estandarizada, con fuerte énfasis en la planificación clase-a-clase y en las mediciones constantes de aprendizaje de los alumnos (MINEDUC, 2012b), siendo administrada directamente por parte de los supervisores del Ministerio[16]. El PAC llegó a abarcar casi 2.000 escuelas básicas, priorizando el sector municipal, y ofreciéndose, a diferencia de la asistencia técnica eterna, sin costo alguno para los sostenedores. Sin embargo, ya al final de la administración del presidente Piñera fue decayendo en su actividad y actualmente está en extinción, no forma parte de las actuales directrices ministeriales.

Asimismo, los Planes de Mejoramiento Educativos han sido visualizados de diferentes modos por las autoridades ministeriales en cuanto a su duración, validación externa y metas declaradas, con su consiguiente diferente comunicación hacia los establecimientos escolares. En materia de su duración, los

16 El PAC no solo retomó la señalada lógica de intervención *top down* que habían tenido los programas nacionales de mejoramiento de la calidad realizados durante los años noventa, sino que extremó la labor de implementación estandarizada y controlada por parte de parte de los establecimientos escolares y sus docentes, reduciendo al mínimo la posibilidad de injerencia en las metodologías y los materiales por aplicar (véase www.apoyocompartido.cl).

PME fueron en un principio concebidos con una duración de cuatro años. Posteriormente, en el gobierno de Piñera, pasaron a ser planes anuales, y desde el 2014 han vuelto a tener una duración cuatri-anual. En cuanto a la validación por parte del Ministerio, la modificación del 2011 introdujo un cambio relevante: los planes deben ser informados al Ministerio de Educación por parte de los sostenedores, pero aquel no debe aprobarlos formal y previamente para que los PME puedan ejecutarse. Por último, respecto de las metas también han existido cambios: en sus inicios, el Ministerio *sugería* las metas que debían proponerse los establecimientos en cuanto al mejoramiento que debían alcanzar en sus puntajes en las pruebas estandarizadas de aprendizaje (focalizando las metas en avances significativos en Lenguaje en 4° año básico). En los años posteriores, el Ministerio redujo su incidencia en esta materia y, luego de constatar el mayoritario no cumplimiento de las altas metas fijadas, bajó su presión y exigencia a este respecto.

Más allá de estas continuidades y discontinuidades menores en la trayectoria de la (aún joven) Ley SEP, conviene detenerse en algunos aspectos problemáticos de esta iniciativa o *nudos críticos,* que todavía no parecen del todo resueltos, dentro de los que se pueden identificar: i) la ambigüedad en las responsabilidades locales; ii) el "callejón sin salida" del cierre de escuelas; iii) la debilidad del mecanismo de apoyo técnico; y iv) la difícil (pero imprescindible) articulación de la Ley SEP con las otras políticas de mejoramiento.

Como ya se ha señalado, la Ley SEP no delimita con claridad las responsabilidades que tienen las escuelas y los sostenedores en relación con la implementación de esta iniciativa. De este modo, la escuela debe presentar el plan de mejoramiento educativo, pero es el sostenedor el que recibe los recursos y, por ende, los administra con niveles diferenciados de traspaso directo de los mismos a los establecimientos. Independientemente de su real participación en estas decisiones presupuestarias, es el director de la escuela o liceo quien debe dar una cuenta pública por lo acontecido con los recursos recibidos por este concepto. Esta ambigüedad ha llevado a que existan formas de gestión local muy diferentes: desde sostenedores que administran directa y verticalmente la SEP hasta otros que transfieren todo el poder de decisión hacia los propios establecimientos, pasando por distintas situaciones intermedias –con *soluciones de compromiso* entre sostenedores y establecimientos–. Además, en el caso del sector municipal, los cambios de administración muchas veces fueron acompañados de modificaciones en esta materia. Se

requiere, en consecuencia, definir con mayor claridad los roles y responsabilidades de los sostenedores y de los establecimientos, asumiendo que ambos deben estar implicados de manera sinérgica en la gestión de este difícil mejoramiento, sobre todo en el contexto de un proceso de desmunicipalización y transformación de la organización de las escuelas municipales como el que se desarrollará en los próximos años en el país.[17]

Un segundo nudo refiere a la clasificación de las escuelas y al derrotero de cierre fijado en la Ley SEP para los establecimientos que permanecen en una situación desmedrada. Como mencionamos anteriormente, la Subvención Escolar Preferencial clasifica los establecimientos en tres categorías: autónomos, emergentes y en recuperación, las que, de acuerdo con el diseño existente, están en relación con la situación de mayor o menor capacidad para brindar un servicio educativo de calidad a los alumnos que atienden. Este ordenamiento se dificulta debido a que pueden utilizarse múltiples criterios para aproximarse a lo que implica una educación de calidad; se emplean los puntajes de los alumnos en las pruebas estandarizadas, corregidos por nivel socio-económico como uno de los criterios más importantes a este respecto, aunque esta definición es solo una de las posibles[18]. Incluso, si se opta por esta definición reduccionista de calidad, existen importantes dificultades de información para poder medir el "valor agregado" por parte de la escuela de una manera consistente (San Martín y Carrasco, 2012), sin contar que una cantidad no menor de establecimientos rurales, por su escaso número de alumnos por curso (menos de 20), no cuenta directamente con información de base confiable respecto de los test estandarizados.

En cualquier caso, luego de ser clasificadas, las escuelas que están en el escalón más bajo, las llamadas "en recuperación", disponen de un tiempo acotado (cuatro años con posibilidad de adicionar excepcionalmente otros dos años), para salir de esta categoría. En caso contrario, la SEP establece que

17 Actualmente se discute en el Parlamento una ley que reestructura la educación pública, traspasando la administración de los establecimientos educacionales desde los municipios hacia nuevos servicios locales de educación, dependientes de un organismo público central, el Servicio Nacional de Educación.

18 De hecho, la clasificación de las escuelas que define la Ley General de Educación combina el logro de estándares de aprendizaje (67% del puntaje final) con otros indicadores de calidad tales como la autoestima académica, la participación de los padres o la promoción de hábitos saludables dentro del establecimiento (33% del puntaje final). Este modelo de ordenamiento, luego de una fase piloto de prueba, ya ha sido validado por la Agencia de Calidad, debiendo primar por sobre la forma de ordenamiento que se ha realizado para la ley SEP.

el establecimiento debe ser cerrado y los alumnos deben ser reubicados en otras escuelas. Sin embargo, este mecanismo de cierre amenaza convertirse en un problema mayor para el sistema, puesto que no solo es cuestionable en su justificación (las razones de los bajos puntajes pueden trascender la voluntad de los directivos y docentes, como ocurre con los establecimientos que atienden a una población escolar vulnerable con frecuente desplazamiento geográfico y, por ende, con alta rotación anual), sino que también supone que habrán alternativas de atención mejores disponibles. Empero, los estudios de oferta educativa disponible, como los de Elacqua, Santos, Martínez y Urbina (2011), muestran que si se procediera con el cierre de las consideradas "escuelas en recuperación", habría más de un 60% de dicho alumnado que no tendría cupos disponibles en escuelas no selectivas en sus barrios de residencia. Se requiere, entonces, avanzar hacia un ordenamiento de los establecimientos escolares que participan de la Ley SEP que sea justo y que, además, dé cabida a sus comunidades escolares, así como a formas de apoyar a las escuelas con dificultades más agudas que permitan su real recuperación, redefiniendo la lógica de la rendición de cuentas de altas consecuencias (Falabella, 2014) que promueva o potencia esta política.

Un tercer tema problemático refiere a la asistencia técnica externa que deben recibir los establecimientos para desarrollar sus capacidades y avanzar en sus procesos internos de mejora escolar. La información disponible (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010; Muñoz y Vanni, 2008) muestra que la calidad de la asistencia técnica disponible es muy heterogénea, existen una cantidad relevante de proveedores que no cumple con los estándares de calidad requeridos y una inequitativa distribución regional de las instituciones especializadas (véase el cuadro "Caracterización de la Asistencia Técnica Educativa en Chile").

Caracterización de la Asistencia Técnica Educativa en Chile

Una evaluación preliminar de los servicios de Asistencia Técnica Educativa fue realizada por Bellei, Osses y Valenzuela (2010). Se utilizó información del registro ATE, así como una encuesta aplicada especialmente para el caso, y se levantó información de la distribución, pertinencia y calidad de estos servicios. Algunas de las principales conclusiones del estudio fueron:

- La oferta ATE se encuentra desigualmente distribuida. Así, mientras el 46% de los oferentes se ubica en la región Metropolitana, solo el 0.4% está en la región de Atacama (norte del país). Adicionalmente, el 61% de los miembros del registro ofrece sus servicios para la región Metropolitana, y solo el 36% está dispuesto a realizar asesorías en la mencionada región norteña.
- Existe una alta heterogeneidad en la calidad del servicio educativo entregado por las ATEs. Mientras el 20,5% de las instituciones evaluadas por los directores fueron clasificadas como "malas" o "regulares", el 30% de las instituciones fueron catalogadas como "muy buenas". En general, mayores niveles de evaluación se relacionan con ATEs de mayor tamaño, con personal más calificado y con trayectorias de asistencia educativa más largas (Bellei, 2010).
- Parte importante de los directores de colegio percibe la oferta ATE como una oferta de baja calidad. Más del 15% de los directores encuestados indicó que la ATE no realizó un trabajo que sirviera a la escuela, que fuera aporte para la misma o que se ajustara a las necesidades del establecimiento. Asimismo, el 17,2% no recomendaría nuevamente esta ATE. Esto se condice con la evaluación negativa de las ATEs realizada en años recientes, a través de la Encuesta a directores UDP (2014).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bellei, Osses y Valenzuela (2010).

El financiamiento disponible hace que sea especialmente dificultoso que pequeños o alejados establecimientos logren, utilizando los recursos de la Ley SEP, acceder a una asistencia técnica de calidad por un período prolongado de tiempo. La solución de volver a implementar programas verticales de apoyo desde el nivel ministerial, como el PAC, tampoco se presenta como

una alternativa totalmente fiable, que permita avanzar hacia la creación de mayores capacidades en escuelas y sostenedores. Si bien los procesos de mejora escolar se producen básicamente en el propio establecimiento, se requiere contar con el apoyo especializado externo para poder desencadenarlos y orientarlos en forma adecuada. La ley SEP debe integrar en su diseño un mecanismo que permita no solo regular la asistencia técnica –como pretende hacerlo el registro existente–, sino también desarrollarla y promoverla en el conjunto del país, promoviendo las capacidades internas y locales de los establecimientos.

Finalmente, la Ley SEP requiere articularse adecuadamente con las otras políticas a favor de la calidad y la equidad de la educación que están siendo promovidas en Chile, especialmente durante los últimos años[19]. La centralidad de esta iniciativa para las escuelas y los sostenedores no debiera verse alterada, sino que debe ser potenciada por otras acciones que pretenden también desarrollar las capacidades y mejorar los resultados de los establecimientos que atienden a la población más desaventajada. En particular, el Plan de Mejoramiento Educativo debiera ser el instrumento de planificación predominante, que, en diálogo con el Proyecto Educativo Institucional, oriente la fijación de las prioridades a alcanzar por parte de la escuela y dé coherencia al conjunto de actividades que se desarrollan. Esto no es sencillo en un sistema en movimiento y con múltiples instituciones (nacionales y locales, públicas y privadas, nuevas y antiguas) que pretenden incidir en las escuelas. Así, por ejemplo, los cambios promovidos por el nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad y sus emergentes instituciones son un factor a considerar en un esfuerzo de coherencia. Un botón de muestra: la Agencia de la Calidad cuenta con un nutrido equipo de consultores que han iniciado visitas a los establecimientos escolares, en los que pretenden evaluar su situación educativa y proponer alternativas para su fortalecimiento. Producto de

19 La coalición gobernante desde el 2014 –la Nueva Mayoría– incluyó en su programa de gobierno tres reformas relacionadas con la educación escolar: i) la eliminación del lucro, copago y selección, ya aprobada a través de la llamada Ley de Inclusión; ii) la generación de nueva carrera docente, que se encuentra en las últimas fases de su discusión legislativa; y iii) la reforma que implica la desmunicipalización y fortalecimiento de la educación pública, que, como ya se mencionó, ingresó a la discusión parlamentaria a finales de 2015. En términos conceptuales, este conjunto de medidas buscaría cuatro objetivos o horizontes: i) hacer de la educación un verdadero derecho y bien social; ii) asegurar una educación pública de calidad; iii) poner en marcha una nueva política docente; y iv) desarrollar una educación superior para la era del conocimiento (MINEDUC, 2014). Estos objetivos han sido declarados explícitamente por el gobierno, por lo que pueden entenderse como la hoja de ruta, que incide sobre la Subvención Escolar Preferencial.

la visita se acuerda un programa de actividades, de manera que cuando vuelvan estos consultores puedan revisar los avances alcanzados. Sin embargo, este diagnóstico y los compromisos se realizan respecto de los Estándares Indicativos de Desempeño, los que revisan un conjunto de criterios mucho más amplios que los considerados en el Plan de Mejoramiento Educativo de la SEP. La misma descoordinación potencial podría plantearse respecto de la nueva política hacia los directivos escolares en la educación pública. Actualmente se ha renovado la forma de selección de los directores de escuelas y liceos, buscando que se profesionalice la búsqueda y el reclutamiento de los mismos, así como se les ha entregado mayores atribuciones en la gestión escolar (por ejemplo, constituir sus propios equipos directivos, desvincular a un 5% anual de docentes mal evaluados, etc.). Los nuevos directores que se reclutan deben firmar un convenio de desempeño con las autoridades comunales, en el que se comprometen a alcanzar un conjunto de resultados durante sus cinco años de gestión. Este convenio se convierte en la hoja de ruta del directivo, puesto que contra aquel va siendo evaluado. Pero nuevamente estas metas *no conversan* con las metas que se ha fijado previamente la escuela en su PME.

En suma, la Ley SEP es una iniciativa de un enorme potencial para la mejora de los establecimientos escolares donde estudian los alumnos y alumnas más desaventajados socialmente, pero requiere potenciarse (y no competir o colisionar) con las otras iniciativas a favor del mejoramiento para lograr desplegarse a cabalidad.

Referencias bibliográficas

Acevedo, I. y Valenzuela, J. P. (2011), *Ley de Subvención Escolar Preferencial: more opportunities of choice for vulnerable students?* Santiago, CIAE-Universidad de Chile.

Arévalo, M. y Santana, A. (2015), Percepción de los resultados de la intervención social implementada en Duplas Psicosociales en escuelas municipales. Implicancias en la vinculación familia-escuela, en M. Saracostti & C. Villalobos (eds.), *Familia-Escuela-Comunidad III. Implementando el Modelo de Intervención Biopsicosocial,* Santiago, Editorial Universitaria.

Arzola, M. P. y Troncoso, R. (2014), *La Subvención Escolar Preferencial: Una Revisión*, Santiago, Informe Social. Libertad y Desarrollo.

Assaél, J., Contreras, P., Corbalán, F. y Redondo, J. (2010), *Cambio en el rol docente*. Paper presentado en el Congreso *Formación docente y cambio cultural*, Iquique.

Atria, F. (2013), *La constitución tramposa,* Santiago, LOM.

Barber, M. y Mourshed, M. (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top.* McKinsey & Company, Social Sector Office. Disponible en: http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf

Bellei, C., Osses, V. y Valenzuela, J. P. (2010), *Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia,* Santiago, OchoLibros.

Bellei, C. (2010) (coord.), Asistencia Técnica Educativa en Chile. ¿Aporte al Mejoramiento Escolar?, Santiago, OchoLibros.

---------- (2015), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena,* Santiago, LOM.

Carrasco, A., Bogolasky, F., Flores, C., Gutiérrez, G. y San Martín, E. (2014), *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?,* Informe resumen proyecto FONIDE 711286, Santiago.

Congreso Nacional de Chile (2008), *Historia de la Ley Nº 20.248. Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.* Disponible en: http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20248/HL20248.pdf

Contreras, D., Sepúlveda, P. y Bustos, S. (2010), When Schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile, en *Social Science Quarterly*, 91 (5), 1349-1368.

Correa, J., Parro, F. y Reyes, L. (2014), The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile's Targeted Voucher Program, en *Journal of Human Capital, 8* (4), 351-398.

Cox, C. (2012), Política y Políticas Educacionales en Chile 1990-2010, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1), 13-42.

Donoso, S. (2005), Reforma y política educacional en Chile: 1990 - 2004. El neoliberalismo en crisis, en *Estudios Pedagógicos*, 31 (1), 113-135.

---------- (2013), Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 pingüino movement, en *Journal of Latin American Studies*, 45 (1), 1-49.

Elacqua, G. y Santos, H. (2013), Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile. El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, en *Gestión y Política Pública,* 22 (1), 85-129.

Elacqua, G., Santos, H., Martínez, M., y Urbina, D. (2011), *¿Cuándo es posible el cierre de escuelas de bajo desempeño?*, Santiago, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.

Falabella, A. (2014), Do national test scores and quality labels trigger school self-assesment and accountability? A critical analysis in the Chilean context, en *British Journal of Sociology of Education* 37 (5), 743-760.

Flórez, M. T. (2013), *Análisis crítico de la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)*, Santiago, CIDE, Universidad Alberto Hurtado.

Fuentes, C. (2012), *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010),*Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

Garretón, M. A. (2011), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado,* Santiago, ARCIS-CLACSO.

Gatica, F. (2015), *Las intervenciones psicosociales en establecimientos educacionales municipales vulnerables bajo el marco de la Ley SEP: Diseño, implementación y logros desde la perspectiva de los actores claves.* Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Universidad de Chile.

Godoy, F., Salazar, F. y Treviño, E. (2014), *Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: tipos de requisitos de postulación, legitimación en el sistema y las debilidades de la ley. Informes para la Política Educativa*, Santiago, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2004), *Vouchers, Inequalities and the chilean experience*, Santiago, Centro de Economía Aplicada (CEA), Universidad de Chile.

Hopkins, D. (2008), *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Escolar, Santiago, Fundación Chile-Fundación CAP.

Hunneus, C. (2014), *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Santiago, Taurus.

Irarrázaval, I., Paredes, R., Murray, M., Gutiérrez, G., Bogolasky, F. y Contreras, C. (2012), *Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.

Joiko, S. (2012), La política de equidad y el nuevo sistema de vouchers en Chile. Reflexiones críticas, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 16* (50), 829-852.

Leiras, M. (2007), E*studio de caso: La relación entre el Ministerio de Educación y el colegio de profesores de Chile, 1990-2006. Cooperación e institucionalización en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo docente,* Centro de Estudios en Políticas Públicas, Banco Mundial.

MINEDUC (2007), *Presentación Proyecto Subvención Escolar Preferencial.* Disponible en: http://slideplayer.es/slide/3386221

MINEDUC (2012a), *Resumen Ley SEP*, Santiago.

MINEDUC (2012b), Plan de Asistencia Compartida. Disponible en http://www.cpce.cl/publicaciones/presentaciones/200-plan-apoyo-compartido/file

MINEDUC (2014), Una nueva educación para Chile. Documento base para los diálogos temáticos Plan Nacional de Participación Ciudadana, Santiago.

Mizala, A. y Torche, F. (2013), ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Documento de Referencia Nº 9*, Santiago, Espacio Público.

Moulian, T. (1997), *Chile: Anatomía de un mito,* Santiago, LOM.

Muñoz, O. (2008), *El modelo económico de la Concertación 1990 - 2005. ¿Reformas o cambios?,* Santiago, FLACSO-Catalonia.

Muñoz, G. (2012), *¿Sirve o no sirve la Ley SEP?* Disponible en: http://ciperchile.cl/2012/05/31/%C2%BFsirve-o-no-sirve-la-ley-sep/

Muñoz, G. y Vanni, X. (2008), Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas. Análisis en torno a la experiencia chilena, en R*evista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,* 6 (4), 47-68.

Neilson, C. (2013), *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*, United States, Yale University.

Neufeld, M. y Tristed, J. (2004), Vino viejo en odres nuevos. Acerca de educabilidad y resiliencia, en *Cuadernos de Antropología Social*, 19, 83-99.

Nuñez, I. y Weinstein, J. (2009), "El caso de Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007)", en Aguerrondo, I., Nuñez, I. y Weinstein, J., *Institucionalidad de los ministerios de educación. Análisis comparativo de los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en la década de los 90,* Serie Rethinking Capacity Development, UNESCO-IIPE, Paris.

Oliva, M.A. (2010), Política educativa chilena 1965-2009. ¿Que oculta esa trama?, en *Revista Brasileira de Educação*, 15 (44), 311-328.

Perticará, M., Román, M. y Selman, J. (2013), *Rendimiento escolar y uso de los recursos de la ley SEP*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.

Pino, M. (2014), Los valores que sustentan el SIMCE: Pensando un sistema de evaluación más allá de una medición estandarizada, en *Revista Docencia,* (52), 15-29.

Reyes, L. (2014), *La lucha social por la educación en el Chile actual. Problemas históricos y proyecciones.* XI Congreso Iberamericano de Historia de la Educación Lationoamericana.

Rivas, A. (2015), América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015), Buenos Aires, CIPPEC-Natura.

Rojas, M. T. y Leyton, D. (2014), La nueva subjetividad docente. Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en Chile, en *Estudios Pedagógicos, 40* (1), 205-221.

Rojas, M. T. (2009), "¿Es posible imaginar escuelas más integradas socialmente? Respuestas de directivos, docentes y familias frente a una normativa que promueve la integración social", en *Revista Docencia*, 39, 31-39.

Ruiz, C. (2010), *De la República al Mercado. Ideas educacionales y política en Chile,* Santiago, LOM.

San Martin, E. y Carrasco, A. (2012), "Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribución de modelos de valor agregado para una responsabilización justa", en *Temas de Agenda Educativa*, 53, 2-18.

Tironi, E. (1999), *La irrupción de las masas y el malestar de las élites: Chile en el cambio de siglo,* Santiago, Grijalbo.

Treviño, E., Órdenes, M. y Treviño, K. (2009), "¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?", *Revista en Foco*, Centro de Políticas Comparadas en Educación - Expansiva UDP.

UDP (2014), *Primera Encuesta Nacional: La Voz de los Directores*, Santiago, Facultad de Educación, Universidad Diego Portales.

Valenzuela, J. P., Allende, C., Gómez, G. y Trivelli, C. (2015), *El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados*, Santiago, Estudios de Política Educativa, Ministerio de Educación.

Valenzuela, J. P., Villalobos, C. y Gómez, G. (2013), "Segregación y Polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?", *Documento de Referencia Nº 3*, Santiago, Espacio Público.

Valenzuela, J. P., Villaroel, G. y Villalobos, C. (2013), "Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación", en *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educacional Latinoamericana, 50* (2), 113 - 131.

Villalobos, C. (2016), "El campo educativo en Chile post-dictadura (1990-2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación", en Pinol, A. (ed), *Democracia versus neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile,* Santiago, Fundación Rosa Luxemburgo-ICAL.

Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009), *Calidad para todos. La reforma educacional en un punto de quiebre,* Santiago, LOM.

Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010), "Subvención Preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización", en S. Martinic y G. Elacqua (eds.), *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo,* Santiago, OREALC-UNESCO / Pontificia Universidad Católica de Chile.

PRONADE, un modelo innovador en Guatemala

Cynthia Carolina del Águila Mendizábal

El presente documento es una revisión bibliográfica de investigaciones, estudios, trabajos, evaluaciones y memoria de labores que distintas organizaciones nacionales e internacionales han realizado acerca del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE– llevado a cabo en Guatemala. Reúne información recopilada de entrevistas a personas que estuvieron involucradas en la implementación del Programa en sus inicios.

PRONADE ha sido objeto de múltiples análisis desde sus inicios. Como un Programa novedoso tuvo un seguimiento cercano y constante por parte de las autoridades educativas en cada uno de los períodos de gobierno en los que estuvo vigente. Por otro lado, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Alemán –KfW– también dieron un acompañamiento constante apoyando la iniciativa desde un principio. Las autoridades educativas del período 1996-2000 apostaron al Programa con el objeto de ampliar la cobertura, involucrar a las comunidades y llegar a los lugares tradicionalmente abandonados.

En este documento se hace un análisis de la situación educativa del país a principios de la década de los noventa colocando especial énfasis en la problemática aguda en cuanto a cobertura. Contiene una recopilación de las leyes y acuerdos que sirven de marco legal al Programa, y que amparan su implementación.

En la descripción del Programa se incluye una reseña de sus inicios a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, los principios en los que se basó el Programa y un escueto análisis de los indicadores de cobertura a través del tiempo de implementación.

El funcionamiento del PRONADE y el éxito de su ampliación estuvieron acompañados de una estrategia de conformación de alianzas con diferentes sectores del país de manera que el servicio estuviera más cerca de las poblaciones. Las escuelas PRONADE se caracterizaron por tener una organización diferente de las escuelas tradicionales y en adaptar la modalidad educativa

a las necesidades de la comunidad. Su infraestructura fue secundaria, en el sentido que privilegió el servicio educativo inmediato. Casi en paralelo se desarrolló la estrategia de atención con infraestructura para asegurar las condiciones de atención pertinentes.

Las escuelas PRONADE fueron un modelo exitoso para alcanzar índices de cobertura altos en forma rápida, lograr que los padres, madres y la comunidad se involucraran en la educación y hacer más eficiente la administración escolar. Esto no evitó que, debido a fuertes presiones, el modelo se suspendiera y las escuelas PRONADE pasaran a formar parte del sistema educativo tradicional.

Antecedentes

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE– nace en el año 1992 con el propósito de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación del nivel primario en Guatemala; se priorizó para las áreas rurales y alejadas donde viven poblaciones indígenas con altos índices de pobreza[1]. El modelo se basó en experiencias anteriores, entre ellas, el Programa Refugiados que se dirigía a atender a comunidades con población maya, en donde la comunidad podía elegir y contratar a sus maestros. Asimismo, tomó una parte del modelo de los Institutos por Cooperativa cuya filosofía se basa en un co-financiamiento tripartito de la educación: Alcaldía municipal, Padres de familia y Ministerio de Educación[2]. En este modelo, además de compartir el financiamiento, existe una co-responsabilidad de las partes para asegurar el funcionamiento eficiente y eficaz[3] de los centros educativos.

Al inicio de los años noventa los índices educativos proporcionaban un panorama bastante difícil de atender. La cobertura educativa en el nivel preprimario apenas llegaba a 26% y en el nivel primario alcanzaba el 69%. Las áreas con más baja cobertura se concentraban en los departamentos con mayor población indígena y con los más altos índices de pobreza y pobreza extrema: San Marcos, Huehuetenango, Alta Verapaz y El Quiché.

1 BMZ, 2004.
2 USAID, 2007.
3 MINEDUC, 1998.

Por otro lado, el sistema regular de atención educativa a comunidades sin servicio requería de una serie de procesos y autorizaciones que lo hacían lento. Para autorizar una escuela en el sistema educativo tradicional, era necesaria la existencia del edificio escolar, la asignación de plazas docentes y el presupuesto para la misma, y posteriormente, el nombramiento de los maestros. El proceso dio pie para críticas de corrupción y tráfico de influencias puesto que no había un sistema de nombramiento de maestros transparente; el criterio de las autoridades de turno era el mecanismo regularmente utilizado. La apertura y el funcionamiento de una escuela podía tomar hasta dos años[4] y no existía una medida alternativa de atención para las poblaciones excluidas del servicio educativo.

PRONADE se inició como un programa piloto en 1992, promovido por el Ministerio de Educación y el Banco Mundial. Se implementó en un total de 41 comunidades de los municipios de: Chimaltenango en Chimaltenango; San Carlos Alzatate en Jalapa; Chisec en Alta Verapaz; La Libertad en Petén, e Ixcán en El Quiché. Los resultados al final del periodo en el cual el Programa funcionó como experiencia piloto, aunque no se registraron formalmente, favorecieron el interés de las comunidades y la evaluación respecto de su posible expansión.

A partir de las necesidades de ampliación de cobertura inmediata y amparados en los esfuerzos gubernamentales por lograr una descentralización de los servicios, una atención más inmediata y cercana a las poblaciones por tradición excluidas, y considerando lo establecido en acuerdos internacionales que orientaban la cobertura universal en primaria en el corto plazo, en 1996 se tomó la decisión de expandir el modelo a nivel nacional. Uno de los referentes más fuertes para la implementación de PRONADE fue el programa EDUCO de El Salvador. En 1998 se incluyó bajo el modelo PRONADE el nivel preprimario dada la creciente demanda de este servicio[5].

4 USAID, 2007.
5 World Bank, 2005.

Marco legal

La creación de PRONADE como modelo de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad atendiendo a las comunidades más alejadas, se basó en las leyes vigentes que sirvieron como marco de referencia. La normativa de Guatemala reconoce la educación como un derecho humano y asimismo indica la obligación del Estado de proporcionar educación gratuita y obligatoria a todos los niños y jóvenes del país. La obligatoriedad establecía atención desde la primera infancia hasta la educación básica secundaria.

- La *Constitución Política de la República de Guatemala* proporciona fundamento al sistema educativo nacional por medio de los Artículos 71 al 81, Sección cuarta, Título II, Capítulo II. Apartado en el cual se indica la obligación del Estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Asimismo se enfatiza que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir educación gratuita en los niveles inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.

Además de la Carta Magna, existe un conjunto de leyes y acuerdos que dan soporte a su fundamentación, entre los principales cabe mencionar:

- El *Decreto Número 114-97* del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 33 establece las funciones del Ministerio de Educación:
  a) Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley.
  b) Velar porque el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
  c) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país, para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional.
  d) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país.

e) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobar sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
f) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo a la prestación de los servicios educativos.

- El *Decreto Número 12-91, Ley de Educación Nacional,* en el Título I, especifica los principios en los que se fundamenta la educación en Guatemala, los fines de la educación; en el Título II se refiere a los subsistemas de educación nacional en los cuales define, caracteriza, estructura e integra las funciones del Sistema Educativo Nacional; en el Título III describe las garantías personales de educación y establece los derechos y obligaciones del Estado, educandos, padres de familia, educadores, directores; en el Título IV enmarca lo referente a las modalidades de la educación; la calidad de la educación, el planeamiento y evaluación, la supervisión educativa; la validez de estudios, títulos y diplomas; los programas de apoyo y las becas se encuentran definidos en los Títulos V al X.

- El *Acuerdo Gubernativo 457-1996* deroga el Acuerdo Gubernativo 768-93 que creó el Programa original y se sustituye por el presente acuerdo. Se establece que PRONADE se crea con el fin de ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural y fomentar la participación de las comunidades. Establece también que, para el cumplimiento del Acuerdo, se dotará al Programa de los recursos financieros necesarios a fin de promover dichos servicios, constituir un fondo de pensiones para todos los educadores y cubrir sus gastos administrativos y de funcionamiento.

- En el *Acuerdo Gubernativo 326-2003* se consolida el modelo PRONADE, y se enmarca su funcionamiento en los "principios de subsidiariedad, solidaridad, participación ciudadana, eficiencia administrativa y fortalecimiento de la democracia".

Otros instrumentos que rigen el accionar del Ministerio de Educación

a) *Acuerdos de Paz.* En el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, se especifica que el sistema educativo debe ser descentralizado y regionalizado, a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales. Además, se establece que debe otorgarse a las comunidades y a las familias un papel protagónico en la definición de la currícula y del calendario escolar, y la capacidad de proponer el nombramiento y la remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales. En este mismo Acuerdo, el Gobierno se compromete a impulsar la reforma del sistema educativo. Según el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, se hace explícito el compromiso de reconocer los niveles educativos formales e informales alcanzados por las personas de estas poblaciones. En tanto, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se destaca la necesidad de impulsar la regionalización de la educación, la igualdad de oportunidades de la mujer en la educación, el aumento del presupuesto de educación, la adecuación de los contenidos educativos. Así como la ampliación de la cobertura de los servicios educativos en todos los niveles, la oferta de educación bilingüe en el medio rural facilitando el acceso a toda la población entre 7 y 12 años a la educación, y favoreciendo la incorporación de los niños al sistema educativo y su retención, haciendo efectiva la participación de las comunidades y de los padres de familia en los distintos aspectos del servicio de educación y capacitación, contenidos educativos, nombramiento de maestros, calendario escolar, entre otras acciones.
b) *Convenios internacionales.* Dentro de este marco, se puede mencionar los compromisos vertidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, la legislación contra la discriminación (*Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*; el Convenio 169, *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*; la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*) y la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Descripción y financiamiento del Programa

En 1996, durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, de una evaluación de los resultados de la experiencia piloto de PRONADE y de un análisis de la situación educativa del país, se decidió la ampliación del Programa. Así se configura el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo mediante el Acuerdo Gubernativo 457-96.

PRONADE inició su ejecución en 1996 a nivel nacional como un modelo de escuelas de autogestión financiadas con fondos gubernamentales. Como ya hemos mencionado, la creación de PRONADE como un modelo alternativo se hizo con el propósito de brindar oportunidades educativas a comunidades que tradicionalmente habían sido marginadas del servicio educativo. Entre los factores de esta marginación se destacan las grandes distancias, la baja población escolar, la falta de interés de los docentes de permanecer en una plaza rural y lejana, la inexistente infraestructura educativa y la ausencia de asignación presupuestaria para esas áreas.

PRONADE fue una modalidad innovadora de trabajo que respondía a las necesidades educativas del país. El modelo de autogestión comunitaria motivó el involucramiento de los padres de familia y los hizo co-responsables del funcionamiento de las escuelas participando activamente en todas las acciones, desde la solicitud del servicio hasta la contratación de los maestros y la adquisición de los programas de apoyo: alimentación y útiles. Los padres de familia organizados en Comités Educativos –COEDUCA– tenían a su cargo también el seguimiento del calendario escolar, el control de los días de clase y el monitoreo de los maestros para asegurar la continuidad del servicio educativo. Si un maestro se ausentaba sin justificación, se descontaban esos días de su salario. Esta acción hizo la diferencia en cuanto al servicio ofrecido pero fue también motivo de crítica por algunos grupos.

Los requisitos para que una comunidad pudiera ser elegida y allí se organizara el establecimiento de una escuela de autogestión eran los siguientes:

a) Que la escuela de la comunidad más cercana estuviera a más de tres kilómetros de la comunidad que requería el servicio.
b) Que los padres y madres de familia estuvieran dispuestos a organizarse en un Comité Educativo –COEDUCA– con el compromiso del

seguimiento de las acciones en la escuela. El tiempo necesario para crear un Comité Educativo se determinó entre tres y cinco meses, término en el que obtenían su estado legal[6]. A partir de ese momento, los estudiantes podían ser atendidos y contaban con los servicios básicos de apoyo.

c) Que la comunidad tuviera como mínimo 20 niños en edad escolar.

PRONADE se basó en los siguientes principios[7]:

- *Subsidiariedad*
  PRONADE realizará solo aquellas funciones que no pueden llevar a cabo comunidades organizadas u otras organizaciones más cercanas al servicio educativo.
- *Solidaridad*
  Los recursos financieros fueron destinados con prioridad a las poblaciones más pobres y con mayores necesidades de asistencia. Se buscó proporcionar igualdad de oportunidades educativas a toda la población.
- *Participación ciudadana*
  PRONADE facilitó la participación de las comunidades en la toma de decisiones, buscando la eficiencia en el uso de los recursos y la respuesta ágil a sus necesidades. Con este modelo de servicio educativo se creó la posibilidad de auditoría social por parte de las comunidades y se desarrolló una conciencia de pertenencia de las personas a sus mismas comunidades.
- *Eficiencia administrativa*
  PRONADE desarrolló mecanismos sencillos para funcionar y buscó la eficiencia al coordinar a todas las organizaciones involucradas en el funcionamiento del Programa.
- *Fortalecimiento de la democracia*
  PRONADE permitió democratizar el servicio poniéndolo a disposición de las regiones donde no había llegado.

6 USAID, 2007.
7 MINEDUC, 2006.

PRONADE se organizó con una estructura que permitía el seguimiento de las acciones de cobertura. Existía una unidad ejecutora central a la que se llamó Dirección Nacional y seis unidades con funciones específicas: Unidad Financiera, Unidad Administrativa, Unidad de Informática, Unidad Jurídica, Unidad Operativa de Seguimiento y la Unidad de Infraestructura. Cada unidad tenía sus funciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

PRONADE, organigrama

Cuando se tomó la decisión de expandir el Programa en 1996, existía la preocupación por el crecimiento en cobertura por medio del sistema regular, que no alcanzaba el 5% interanual en el nivel primario; si se quería llegar en algún momento a la cobertura universal, tomaría demasiado tiempo.

A continuación se muestra el crecimiento de la cobertura en el nivel preprimario y primario en el período 1992 - 1996.

	Total Sector oficial			Diferencia interanual	Diferencia en porcentaje
	Total	Hombres	Mujeres		
1992	129,522	68,546	60,976		
1993	130,945	68,950	61,995	1,423	1.10%
1994	131,256	69,185	62,071	311	0.24%
1995	139,366	72,450	66,916	8,110	6.18%
1996	147,903	76,720	71,183	8,537	6.13%

Fuente: Estadística MINEDUC, 2014.

	Primaria oficial			Diferencia Interanual	Diferencia en porcentaje
	Total	Hombres	Mujeres		
1992	1,125,742	615,705	510,037		
1993	1,164,949	636,039	528,910	39,207	3%
1994	1,172,746	641,808	530,938	7,797	1%
1995	1,215,955	664,173	551,782	43,209	4%
1996	1,250,899	682,921	567,978	34,944	3%

Fuente: Estadística MINEDUC, 2014.

La implementación del Programa a partir de 1996 hizo evidente la necesidad de ofrecer servicios de educación en las comunidades. La inscripción se incrementó de una forma antes no vista. Las autoridades se habían propuesto incorporar a 250.000 estudiantes nuevos para el final del período 1996-1999. El comportamiento de la inscripción en datos oficiales muestra el aumento significativo en cobertura por medio de PRONADE. El Programa captó a la población no atendida y pudo sostener esa demanda y aumentarla aportando casi el 20% de la cobertura en forma sostenida hasta su finalización.

	Inscripción oficial			% PRONADE/total
	TOTAL	Estudiantes tradicional	Estudiantes PRONADE	
1995	1,215,955	1,213,246	2,709*	0.22%
1996	1,250,899	1,223,169	27,730*	2.22%
1997	1,286,778	1,222,512	64,266*	4.99%
1998	1,411,014	1,235,681	175,333*	12.43%
1999	1,545,558	1,362,778	182,780	13.41%
2000	1,661,457	1,430,106	231,351	16.18%
2001	1,717,435	1,465,781	251,654	17.17%
2002	1,824,989	1,560,805	264,184	16.93%
2003	1,896,336	1,568,065	328,271	20.93%

continúa ⟶

	Inscripción oficial			% PRONADE/total
	TOTAL	Estudiantes tradicional	Estudiantes PRONADE	
2004	2,014,037	1,634,772	379,265	23.20%
2005	2,073,232	1,675,268	397,964	23.76%
2006	2,124,806	1,724,043	400,763	23.25%
2007	2,163,164	1,754,029	409,135	23.33%
2008	2,212,327	1,792,391	419,936	23.43%

Fuente: MINEDUC, 2014. *Memoria de Labores PRONADE 1998, y elaboración propia.

En un análisis de equidad realizado con las series históricas, se puede ver cómo en ambos sistemas, regular y PRONADE, el porcentaje de atención de las niñas llegaba arriba de 45% y que la diferencia entre ambos tipos de atención era de menos de 1 punto porcentual.

	Primaria sector oficial					
	Total	% Niñas	Total Sector tradicional	% Niñas	Total PRONADE	% Niñas
1999	1,545,558	46.06%	1,362,778	46.08%	182,780	45.85%
2000	1,661,457	46.65%	1,430,106	46.71%	231,351	46.24%
2001	1,717,435	46.84%	1,465,781	46.90%	251,654	46.51%
2002	1,824,989	47.11%	1,560,805	47.17%	264,184	46.80%
2003	1,896,336	47.27%	1,568,065	47.35%	328,271	46.84%
2004	2,014,037	47.39%	1,634,772	47.45%	379,265	47.15%
2005	2,073,232	47.54%	1,675,268	47.59%	397,964	47.34%
2006	2,124,806	47.70%	1,724,043	47.75%	400,763	47.46%
2007	2,163,164	47.87%	1,754,029	47.94%	409,135	47.59%
2008	2,212,327	48.00%	1,792,391	48.08%	419,936	47.63%

Fuente: MINEDUC, 2014.

En términos de financiamiento, el fondo otorgado por el gobierno a los COEDUCAs iba dirigido a pagar el Programa de alimentación escolar, los sueldos de los maestros, bonos, pensiones y capacitación, como materiales educativos.

A continuación se muestra el comportamiento del presupuesto de PRONADE en el período de 1998 a 2006 en quetzales.

PRONADE. Presupuesto, 1998-2006 (en quetzales)

Año	Presupuesto asignado	Comprometido y pagado	%
1998	95.000.000	95.499.999	100
1999	196.940.600	174.114.355	88
2000	338.867.220	337.131.183	99
2001	354.076.059	351.177.586	99
2002	337.360.222	318.346.389	94
2003	419.507.604	417.471.915	99
2004	494.026.471	493.426.746	99
2005	543.823.972	539.988.574	99
2006	538.621.314	404.880.576	75

Para la distribución de estos fondos, PRONADE aplicó una estrategia de descentralización que buscaba la participación de los padres de familia en la administración de las escuelas, con potestad en la contratación de maestros, en la definición del calendario y horario escolar, y en la provisión de insumos educativos, divididos de la manera siguiente:

a) el pago y prestaciones de maestros representaba el 70% de los fondos,
b) la alimentación escolar de los niños representaba el 19% de los fondos,
c) los útiles escolares y las becas para las niños representaba el 4%.

Luego de su implementación, se vio la necesidad de adicionar un fondo mínimo para mantenimiento de la escuela y un fondo para útiles escolares dependiendo del número de niños atendidos. Los COEDUCAs eran los responsables de recibir

el fondo en una cuenta abierta para este propósito y adquirir los insumos necesarios para el funcionamiento de la escuela así como para pagar los salarios de los maestros. Las familias también se organizaban para apoyar la distribución de insumos que se dotaban de manera centralizada, como los textos de las diferentes asignaturas de los seis grados de primaria, o las mini-bibliotecas escolares. Tanto en las escuelas PRONADE como en las escuelas tradicionales existían las juntas o comités escolares, la diferencia estaba en que en las escuelas tradicionales el Estado pagaba directamente a los maestros.

Los padres organizados en COEDUCA tuvieron la certeza jurídica y el apoyo para poder involucrarse en la educación de sus hijos, en la administración de la escuela, en la supervisión de los maestros y en asegurar el cumplimiento del calendario y horario escolar.

Entre las principales responsabilidades de los padres, podemos mencionar:

1) Gestionar instalaciones para el funcionamiento de la escuela. Se podía iniciar en un lugar prestado pero la comunidad debía gestionar la adquisición del terreno donde podría construirse el edificio escolar, a través de convenios del COEDUCA o de PRONADE con el Fondo de Inversión Social –FIS– o con el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ–.
2) Velar por la seguridad en las instalaciones y el cumplimiento de condiciones higiénicas mínimas, estableciendo una comisión de mantenimiento del edificio y el predio donde está la escuela.
3) Realizar actividades de rendición de cuentas a su comunidad en forma periódica sobre el manejo de los fondos y la administración del servicio escolar ya que gozaban de la confianza de la comunidad y respondían a ella.
4) Promover la participación organizada y activa de padres y madres de familia en los asuntos de la escuela.
5) Coordinar acciones junto con el maestro, para atender las tareas administrativas que aseguren la asistencia y la permanencia de los niños todo el año.
6) Formular un plan de autogestión educativa anual para mejorar progresivamente la calidad de los servicios y controlar su ejecución.
7) Administrar los recursos en forma honesta y eficiente y organizarse para velar por la eficiente administración escolar; por ejemplo, en el cumplimiento de los 180 días de clases del ciclo escolar; en la entrega de útiles escolares, valija didáctica y ayuda alimentaria.

Funcionamiento: organización por proyectos

En 1996, cuando se toma la decisión de expandir PRONADE, la Dirección Nacional se dio a la tarea de promover el Programa y conformar los COEDUCAs, capacitarlos y brindar seguimiento a su acción. El número de comunidades organizadas en Comités Educativos –COEDUCAs– creció con rapidez.

En el año 1995, PRONADE atendía a 2.709 alumnos en los municipios que formaron parte del programa piloto. En 1998, el número de alumnos atendidos bajo esta modalidad llegó a ser de 175.333. Es muy importante mencionar que después de más de diez años de funcionamiento PRONADE incorporó a 455 mil niñas y niños en 21 departamentos del país. Los departamentos con mayor volumen de atención fueron los establecidos como los más pobres del país: El Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos.

Lo mismo sucedió con el número de escuelas organizadas a través de los Comités Educativos: en 1996 había 477 escuelas atendiendo a 27.730 estudiantes; y en 1998 se contaban 104.337 estudiantes y había 2.841 comunidades organizadas. En el año 2005 PRONADE brindaba atención a 455.000 estudiantes y 4.637 comunidades organizadas en COEDUCASs. Este aumento sin precedentes en la cobertura obligó a repensar el modelo y fortalecerlo para dar un seguimiento apropiado a cada comunidad.

PRONADE se desarrolló básicamente en el área rural, en los lugares más alejados que reunían aldeas, caseríos, parajes y cantones. En estos lugares, el 80% de la población era indígena; se atendió a casi todas las comunidades lingüísticas mayas. Un componente importante del modelo fue la incorporación de organizaciones no gubernamentales –ONG– en el manejo y el monitoreo de los COEDUCAs y de las escuelas. Estas organizaciones llamadas Instituciones de Servicios Educativos –ISEs– eran las responsables de corroborar la necesidad del servicio en la comunidad, acompañar a los habitantes en su organización como Comité Educativo, brindar el apoyo en la selección de la Junta Directiva, la capacitación de los maestros en metodologías activas y en metodología de atención a escuelas multigrado y multilingües, así como mantener al día la información de las escuelas bajo su supervisión.

El personal que laboraba en PRONADE central y en las ISEs a nivel local era bilingüe (maya-hablante) en un número considerable. Se esperaba que con

estas directrices en las prácticas concretas de equidad y relaciones interétnicas respetuosas y armónicas se tuviera un impacto favorable en el proceso de interculturalidad y se diera al modelo la pertinencia cultural del servicio de supervisión, monitoreo y realimentación[8].

Las comunidades fueron agrupadas en proyectos atendiendo características comunes de accesibilidad, lingüísticas y área geográfica en la que se ubicaban. La Dirección Nacional de PRONADE, con la asesoría técnica del Banco Mundial y del Banco alemán KfW, desarrolló una serie de sistemas de control para la contratación de ISEs con el objeto de dar transparencia a la adjudicación de los proyectos.

Para que una ISE fuera contratada, debía cumplir con una serie de pasos y requisitos que le permitía participar en las convocatorias nacionales. Estos pasos eran:

1) Registro de Instituciones para la prestación de Servicios Educativos (RISE) al PRONADE: este instrumento permitió que PRONADE pudiera establecer la experiencia, capacidad instalada y calidad de las ISEs con un sistema automatizado de registro y calificación de antecedentes institucionales. Esta certificación permitía a la ISE participar en la convocatoria.
2) Bases de participación en la convocatoria nacional: se desarrollaron bases de licitación con requisitos específicos para que las organizaciones e instituciones interesadas las aplicaran durante la fase de convocatoria. Entre los requisitos más relevantes, debían tener sede en las áreas de cada proyecto y atender en el idioma de la región, entre otros.
3) Asimismo, se desarrollaron mecanismos e instrumentos de control de las ISEs contratadas para asegurar y monitorear sus actividades en el acompañamiento que brindaban a los COEDUCAs.

Para realizar su trabajo eficientemente, en el momento de seleccionar las ISEs en la convocatoria, uno de los requisitos más importantes era que esta Institución contara con oficinas en el área de la comunidad y su personal pudiera comunicarse en el idioma del lugar.

8 Castañeda, Miriam; Sazo de Méndez, Eva (2000), *Alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil para la mitigación de la pobreza*.

Las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EACs) eran atendidas por maestros o facilitadores pertenecientes a la comunidad, lo que hacía que la asistencia del maestro fuera constante y se aseguraba el dominio del idioma común a todos. Para los padres y madres de familia era muy importante contar con un maestro de la comunidad en quien confiaban la educación de sus hijos, este fue un tema muy importante para el fortalecimiento del Programa.

El mecanismo de funcionamiento de las escuelas de PRONADE fue el siguiente:

1) El Ministerio de Educación por medio de la Dirección Nacional organizó a la comunidad donde se comprobó la falta de servicio escolar y se proveyó de orientación a los vecinos en la conformación de una Junta Directiva.
2) La Junta Directiva se inscribió en el registro correspondiente y obtuvo su personalidad jurídica.
3) El Ministerio de Educación celebró un Convenio anual con cada una de las Juntas Directivas de los COEDUCAs, donde se establecía el monto de dinero que recibirían para pagar a los docentes contratados, adquirir la valija didáctica de los docentes, encarar la refacción escolar para los alumnos y sus útiles escolares, también se estipulaba un fondo para que una vez al año se efectuaran reparaciones menores en sus establecimientos.
4) Para acompañar a los COEDUCAs en el proceso, las ISEs monitoreaban, guiaban y capacitaban a los COEDUCAs, también efectuaban visitas para el seguimiento a las comunidades, la recolección de información estadística y el apoyo en las liquidaciones administrativas de estos Comités Educativos.

Las ISEs tenían a su cargo, además de las tareas administrativas de conformación de las comunidades en COEDUCAs, el aseguramiento de la calidad y la pertinencia cultural de la enseñanza en cada escuela. Para lograr este objetivo, las ISEs organizaban jornadas de capacitación destinadas a los COEDUCAs y a los maestros. Las capacitaciones se daban dos o tres veces al año en torno de distintos temas: procesos de autogestión, administración de fondos, manejo de chequeras, presentación de liquidaciones y otras actividades afines. El primer paso consistió en abrir una cuenta de cheques en la agencia bancaria más cercana a la comunidad, algo nunca experimentado antes por la gran mayoría de integrantes de los Comités Educativos[9].

9 *Ibíd.*

El modelo de *autogestión educativa* permitió la participación en forma organizada, a diferentes actores sociales, entre los que se destacan:

- *Del sector público:* por el Gobierno central participa el Ministerio de Educación (la ministra y viceministros; los directores departamentales y de programas educativos, los supervisores y otros); el Ministerio de Finanzas y la Contraloría de Cuentas; la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN); y los Fondos de Inversión Social, principalmente el FIS.
- *Del sector privado:* empresas como Servicios Profesionales Educativos Integrales (SEPREDI), PRODI, ICO y STAF; así como fundaciones (Castillo Love, Fundación del Azúcar - FUNDAZUCAR, FUNDAP), asociaciones (Asociación de Investigación y Estudios Sociales - ASIES, Amigos del País) y otras. También participaron la totalidad de bancos del sistema que tenían agencias en el interior, en las cuales los COEDUCAs abrían sus cuentas de cheques. Los desembolsos se realizaban vía transferencia bancaria a través del Banco del Café.
- *De la sociedad civil:* ONGs (Fe y Alegría); municipalidad (Tucurú); grupos religiosos (Proyecto de Desarrollo Santiago - PRODESSA, Don Bosco); organizaciones indígenas (Aj Awinel, CDRO).
- *Otros:* organismos internacionales (Escuelas sin Fronteras, Movimondo)[10].

Infraestructura en las escuelas PRONADE

La cooperación alemana inició su relación con PRONADE en 1996 a través de una Misión de Asistencia Técnica. En ese primer momento, se elaboró la "Propuesta de Financiamiento" que constituyó la base de las negociaciones entre PRONADE y el KfW, para la inversión de los fondos de donación que se programaba asignar al Gobierno de Guatemala.

El estudio realizado por la Misión de Asistencia Técnica evidenció la necesidad de mejorar la infraestructura de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EACs), por lo cual se incluyó en la propuesta un Programa de inversión inicial en instalaciones para estas escuelas, que planteaba como característica básica el ser gestionado por los Comités Educativos (COEDUCAs).

10 *Ibíd.*

En el año 1998 se realizó una consultoría a cargo de arquitectos guatemaltecos, quienes diseñaron y monitorearon las construcciones de aulas en 12 comunidades del país. De este plan piloto surgió el Programa de Instalaciones Iniciales (PII) que demostró tanto su factibilidad como la recepción positiva por parte de las comunidades, lo cual fundamentó su incorporación como un componente en el Proyecto PRONADE I.

El Programa de Instalaciones Iniciales (PII) constituyó una respuesta para las comunidades del PRONADE, las cuales, en su afán de tener educación en su comunidad, iniciaron las actividades escolares en locales que no reunían las condiciones mínimas de confort y seguridad (inadecuada ventilación, falta de iluminación, mobiliario básico y deficiente salubridad).

El objetivo del Programa fue atender en forma inmediata, económica, temporal y segura las necesidades básicas de infraestructura escolar de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EACs). El PRONADE financió a través del PII los siguientes tipos de instalaciones: aula temporal, letrinas, mobiliario y reparaciones.

La ejecución de los Programas de Instalaciones Iniciales se llevó a cabo mediante las transferencias de fondos a los COEDUCAs, para que ellos mismos fueran los ejecutores de las construcciones de aulas, letrinas y reparaciones pequeñas de edificios escolares existentes, así como responsables de la adquisición de mobiliario por medio de carpinteros locales. La estrategia fue fortalecida con material de apoyo consistente en una cartilla de autoconstrucción que posibilitaba que COEDUCA realizara la construcción aun sin la mano de obra calificada. Para la elaboración del mobiliario, existían juegos de planos que serían entregados al carpintero como guías.

Principales logros

PRONADE fue un modelo que estableció una forma diferente de atención a comunidades alejadas y tradicionalmente olvidadas. El mecanismo de atención inmediato permitió un crecimiento en cobertura sin precedentes. B Meade y A. Gershberg comentan respecto del modelo: “en ese tiempo el modelo fue atractivo para los diseñadores de política educativa porque las escuelas PRONADE eran más rápidas y menos costosas en su operación en comparación con las escuelas tradicionales” [traducción de la autora].

De acuerdo con lo establecido por D. Di Gropello, PRONADE fue una de las actividades descentralizadas de gestión, manejo administrativo y financiero, más proactivas de Latinoamérica: el Programa empoderó a comunidades rurales aisladas para que manejaran y administraran sus escuelas. Contribuyó en el incremento de la cobertura enfatizando algunos de los problemas más críticos, como son la distancia de la comunidad a la escuela, el papel de los niños en la economía familiar y el valor que se percibe acerca de la educación. El Programa también fue fundamental en la operativización de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz desde el momento que contribuyó a disminuir la discriminación en el acceso a la educación[11].

La organización comunitaria promovida por PRONADE empoderó a los miembros de los COEDUCAs y a otros miembros de la comunidad por medio de las capacitaciones y el acompañamiento en la gestión. El empoderamiento logrado provocó que el gobierno iniciara la descentralización de fondos a escuelas tradicionales tratando de trasladar las mejores prácticas a todo el sistema.

El verdadero compromiso de las comunidades fue clave para el éxito a pesar de que reclamaba de los miembros su participación en Asambleas y Juntas Directivas del COEDUCA en las reuniones regulares de planificación y administración; así como la asistencia a convocatorias para capacitación y otros asuntos. El modelo consideró esto como parte de la co-responsabilidad de los padres de familia y de otros miembros comunitarios, como alcaldes y líderes locales.

El sentido de pertenencia y compromiso permitió el involucramiento de los padres que realizaban acciones importantes para el éxito de la implementación del Programa.

En el año 2001, la cooperación alemana por medio de KfW financió un estudio cuasi experimental de los resultados de PRONADE. El estudio trabajó con una muestra en 19 departamentos, investigando tanto establecimientos de PRONADE como establecimientos del sector oficial de características similares a las escuelas evaluadas de PRONADE (grupo de comparación). Los resultados se resumen así:

11 BMZ, 2004.

1) Los directivos y padres de familia en escuelas PRONADE tienen una participación más activa y directa en las actividades de la escuela que los directivos y padres de familia del grupo de comparación.
2) Las escuelas PRONADE cumplen en mayor grado con el horario completo de clases y hacen mejor uso del tiempo para actividades en el aula.
3) La cohorte de seguimiento 1999–2001 de las escuelas del estudio muestra que PRONADE es más efectivo en la retención y la promoción de los alumnos, comparado con escuelas del sector oficial de similares condiciones que no participan del Programa[12].

Es importante destacar que un estudio del Banco Mundial catalogó el PRONADE como "uno de los programas mejor focalizados de América Latina".

PRONADE, como programa dirigido a lugares remotos y excluidos, despertó en las comunidades la conciencia de que sus hijos necesitaban educación, puesto que eran las mismas comunidades las que promovían la apertura de las escuelas. En un documento interno de PRONADE se señaló cómo los padres, madres y abuelos se organizaban y acudían a las oficinas centrales desde lugares lejanos a solicitar su escuela y a demandar el servicio.

Los resultados en estas áreas muestran la efectividad del modelo ya que las escuelas PRONADE no solo se convirtieron en la principal estrategia de aumento de cobertura en el área rural, también tuvieron particular éxito en el acceso y la posibilidad de completar los estudios[13]. El número de estudiantes inscritos en el nivel primario de escuelas PRONADE aumentó de 27.730 en el año 1996 a 294.041 en el año 2000; y en el año 2005 se tenían inscritos 455.185 estudiantes; se puede decir con seguridad que PRONADE fue el factor esencial para el aumento de cobertura en primaria en un 13%[14]. En el nivel preprimario el crecimiento fue de 8.900 estudiantes inscritos en el año 1998 a 62.600 en el 2004, representando este crecimiento el 14% de la inscripción total en ese nivel[15].

12 MINEDUC-PRONADE, 2001.
13 Rojas *et al.*, 2006.
14 USAID, 2007.
15 World Bank 2005; Di Gropello, 2006; USAID, 2007.

Razones para su cancelación

No obstante las bondades del Programa, este tuvo muchas críticas sobre todo las vertidas por los sindicatos magisteriales y grupos de derechos humanos que afirmaban que PRONADE no ofrecía una educación de calidad y que los maestros no contaban con las condiciones laborales adecuadas. Por otro lado, también cuestionaban el hecho de que los padres de familia tenían que invertir una gran cantidad de su tiempo en tareas administrativas de la escuela sin remuneración alguna.

Algunos estudios extraoficiales sobre PRONADE señalaban que no existía un monitoreo sistemático del desempeño de los alumnos y que no se contaba con información sobre la eficiencia interna del Programa[16]. Los indicadores de eficiencia interna disponibles –argumentaban– colocaban a las escuelas PRONADE en el promedio con las escuelas tradicionales. En los resultados también se hizo notorio que había un 5% más de niños que niñas inscritas; esta situación era más aguda en las áreas más rurales[17]. La misma situación se repetía con los estudiantes inscritos en escuelas regulares. Sin embargo, una diferencia importante, que surgió como producto del estudio, fue que PRONADE era más efectivo en mantener a los alumnos en la escuela y el índice de deserción fue más bajo en las escuelas PRONADE en comparación con las escuelas tradicionales rurales.

Una de las más fuertes críticas fue la de la calidad educativa. Los resultados en las pruebas aplicadas por el Ministerio de Educación no mostraron diferencias entre los alumnos de escuelas PRONADE y los resultados de los alumnos inscritos en las escuelas tradicionales del sistema oficial. El Banco Mundial realizó un estudio haciendo comparaciones entre escuelas PRONADE y escuelas tradicionales bajo las mismas circunstancias y características. Este estudio sí dio resultados más positivos para PRONADE, aunque la calidad en ambos grupos aún se mantuvo como un reto.

Los detractores del modelo han dicho que PRONADE obligó a los padres a asumir responsabilidades para las cuales no estaban preparados y que las tareas propias de pertenecer al COEDUCA significaban una inversión que rebasaba sus posibilidades. Entre otros problemas, destacaron la poca

16 Di Gropello, 2006.
17 USAID, 2007.

preparación de los padres de familia para administrar los fondos y la escuela, y la dificultad para asumir las responsabilidades que demanda la organización comunitaria en cada COEDUCA. Uno de los mayores problemas es que los COEDUCAs tiene asignadas funciones que "no son de su competencia"[18] como la revisión de la infraestructura, la administración del personal de la escuela y la injerencia en materia educativa.

Los aspectos más atacados por los grupos en contra del modelo fueron: "Los miembros de los Comités Educativos –COEDUCA– no perciben ningún pago por el tiempo y trabajo que invierten, el cual se considera es un promedio de 48 días anualmente en tareas administrativas y financieras; los miembros del COEDUCA incurren en gastos; existen relaciones tensas entre los docentes y el COEDUCA y la poca o ninguna atención a la educación bilingüe en áreas con población predominantemente indígena"[19].

De acuerdo con un documento elaborado por el Colectivo EPT, PRONADE se dirigió a atender las áreas rurales más alejadas: "Según datos del PNUD, los departamentos más pobres de Guatemala son: Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán, Baja Verapaz y Jalapa. El 64.67% de las escuelas del PRONADE están ubicadas en estos departamentos más pobres del país, mientras el 35.33% están en los restantes 13 departamentos donde el Programa existe. Esto parece beneficioso en cuanto a que la cobertura abarca a las poblaciones más pobres; sin embargo, ante los criterios para que exista una escuela PRONADE, se demuestra que son las poblaciones más pobres y excluidas de los servicios gratuitos del Estado las que deben asumir los costos que representa la inversión en educación de los niños y las niñas (...)[20]." Su argumento se basa en que los padres tienen que aportar más y que se trata de poblaciones pobres.

Otro argumento fue: "En el censo poblacional 2002, se cuantifican las razones por las cuales niñas y niños no asisten a la escuela. En las poblaciones rurales indígenas, el 5.5% de hombres y el 4.8% de mujeres no asiste a la escuela porque no hay, 23% y el 22.5% de hombres y mujeres, respectivamente, no van a la escuela por la falta de dinero. A partir de estos datos se evidencia cómo la presencia de PRONADE en las comunidades es contradictoria, pues

18 "Derecho a la educación, el precio que pagan las y los pobres", Colectivo EPT, 2006.
19 *Ibíd.*
20 *Ibíd.*

son las comunidades que menos posibilidades tienen de aportar a las que les toca hacerlo. Si bien se gana en cobertura, no se gana en calidad, y los derechos de los más pobres son los más trastocados[21].

Por otro lado, la preocupación de estos grupos fue que la infraestructura no era adecuada porque los espacios físicos donde se ubican las escuelas PRONADE varían desde edificios con una o dos aulas hasta salas de clases adaptadas dentro de una vivienda particular.

En el año 2005, las críticas al Programa se dirigieron a cuestionar su sostenibilidad y la calidad educativa que se proporcionaba. Aunque los maestros PRONADE recibían un mayor número de capacitaciones en el año y eran acompañados con más frecuencia, muchos no tenían experiencia o no estaban formados como maestros. Las ISEs fueron las responsables de actualizar a los maestros y capacitarlos con las metodologías activas más modernas.

Otro factor de crítica fue que los maestros PRONADE eran contratados anualmente y no gozaban de los beneficios de una contratación regular gubernamental. Incluso, se mencionaron irregularidades en los pagos de salarios y continuos atrasos en la transferencia de fondos para sufragar los gastos de la alimentación escolar[22]. La Dirección Nacional –unidad ejecutora central de PRONADE– y el Ministerio de Educación hicieron cambios y modificaciones para lograr equiparar los salarios de los maestros e, incluso, se contrataron seguros médicos y de vida para su atención (2005-2007).

De acuerdo con una evaluación hecha por el BMZ Alemán, PRONADE no atendía las diferencias culturales e idiomáticas de las poblaciones debido a que los maestros no eran bilingües o no utilizaban el idioma de la comunidad en su enseñanza, a pesar de que este era un requisito indispensable para su contratación. Esta afirmación se contradice con las mismas políticas de PRONADE, en las cuales se había establecido que eran los padres de familia de las propias comunidades los responsables de la selección de los docentes y era en la misma comunidad en donde se seleccionaba a los maestros para asegurar la pertinencia lingüística y cultural.

21 *Ibíd.*
22 Rojas *et al.*, 2006.

Algunos grupos de derechos humanos y sindicatos de maestros tildaron el modelo como una alternativa educativa de "segunda mano" para estudiantes pobres e indígenas, a pesar de que la evidencia apunta a que los alumnos de las escuelas de autogestión lograban rendimientos equiparables a las escuelas regulares, y que en estas escuelas PRONADE las tasas de retención y promoción eran mayores. El programa PRONADE funcionó en todo el país desde 1996 hasta el año 2008 cuando, debido a presiones de los grupos sindicales y de grupos de derechos humanos, se tomó la decisión de terminar con el modelo y trasladar las escuelas, los estudiantes y maestros al sistema tradicional oficial del Ministerio de Educación.

A manera de conclusión

PRONADE fue un modelo que permitió la incorporación de niños y niñas al sistema educativo en un corto tiempo. Se dirigió a lugares tradicionalmente olvidados en donde los niveles de pobreza eran los más altos del país. La decisión política y la firme determinación de elevar la cobertura y atender de forma inmediata a las comunidades hicieron que fuera un Programa exitoso. El Programa despertó el interés de las comunidades por la educación y motivó a que estas demandaran el servicio para sus hijos. El involucramiento de los padres y madres de familia permitió un empoderamiento y una atención más inmediata de las necesidades propias de la comunidad.

Las alianzas que PRONADE promovió para acercar el servicio a los usuarios y dar respuesta eficiente y eficaz en lugares donde la educación no había llegado, fue parte de su éxito. Tener organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones nacionales e internacionales trabajando por un mismo fin y acompañando el servicio en las comunidades, logró posicionar la importancia de la educación, su atención inmediata y el compromiso de todos para llevarla a los rincones más alejados del país. Fue un esfuerzo colaborativo que nació después de una guerra de más de 36 años en donde la confianza se había perdido. El modelo permitió empezar a tejer nuevamente esas relaciones entre los participantes[23].

23 Carter, 2012.

Aunque los estudios no coinciden en todos los aspectos acerca del impacto del modelo PRONADE, existe evidencia de que las escuelas que implementaban este modelo fueron más efectivas para ampliar la cobertura y retener a los niños y niñas en el sistema. Por otro lado, los diversos estudios indican que, aunque los resultados en pruebas no muestran una diferencia marcada, el estudio del Banco Mundial, en el que se compararon los resultados de los estudiantes de escuelas PRONADE con estudiantes de escuelas regulares bajo los mismos parámetros, sí mostraron que los alumnos de PRONADE tenían mejores resultados que sus pares de escuelas tradicionales.

La iniciativa que dio origen a PRONADE y los resultados inmediatos que se obtuvieron en su aplicación nacional, motivaron a las autoridades del período 1996-2000 a buscar una alternativa similar para el nivel medio. De esta forma, se iniciaron acciones para la creación del programa Telesecundaria, el cual aún sigue funcionando.

La calidad fue el tema que más discusión tuvo a lo largo de la ejecución del Programa. PRONADE fue madurando y fortaleciéndose a lo largo de los casi 12 años de aplicación, el paso siguiente debió ser el fortalecimiento de la formación de los maestros para lograr cambios en el aula. Los cambios en cobertura logrados por PRONADE no tuvieron precedentes y no se ha encontrado un modelo similar para cubrir las brechas que aún persisten en el nivel preprimario y en el nivel medio.

Una conjunción de factores y voluntades debe ocurrir nuevamente para repensar PRONADE, resaltar sus bondades y mejorar los aspectos que necesitaban ser revisados. No era necesario desecharlo, sí reorientarlo y buscar el beneficio de los estudiantes por sobre todas las cosas. La educación en Guatemala cambió a raíz de PRONADE y el involucramiento de los padres y de la sociedad en general se fortaleció en la búsqueda de una auditoría social y de una mejora cualitativa en el sistema educativo.

Referencias bibliográficas

BMZ, Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit (2004), *Guatemala. Rural Education I.*

Cárdenas, S. (2008), School-based Management in Latin America. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2009, "Overcoming Inequality: why governance matters". http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178010e.pdf

Carter, J. A. (2012), "Beyond PRONADE: NGOs and the Formal Education Sector in Guatemala". Capstone Project. Center for International Education. University of Massachusetts, Amherst. http://www.avivara.org/images/Thesis_Final_Beyond_PRONADE_Jacob_Carter_2012.pdf

Di Gropello, E. (2006), "A comparative analysis of school-based management in Central America", World Bank Working Paper 72, World Bank.

Meade, B. & Gershberg, A. (2014), "PRONADE schools in Guatemala: The rise and fall of a community schools programme and the implications for improving school quality". Paper presented at the annual meeting of the 55th Annual Conference of the Comparative and International Education Society, Fairmont Le Reine Elizabeth, Montreal, Quebec, Canada. http://citation.allacademic.com/met/p492770_index.html

Ministerio de Educación, Unidad de Planificación, *Estadísticas educativas 2014.*

Ministerio de Educación-PRONADE 2002, *Estudio Cuasi Experimental de Resultados del PRONADE, 1999-2001. Datos relevantes.*

Organización de Estados Americanos, *PRONADE Guatemala.* Extraído de: http://www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html

PREAL (2010), *Guatemala. PRONADE Resumen.*

Rojas, C., Valerio, A. y Demas, A. (2006), *Descentralización de la educación en Guatemala. Gestión escolar comunitaria,* Banco Mundial, Nº 85.

Rubio, Fernando y Segura Galindo, Ma. Beatriz (1999), *Indicadores de calidad de las Escuelas de Autogestión Comunitaria, Gerencia de calidad,* MINEDUC.

SITEAL (2013), *Rural Poverty in Latin America*. Disponible en: http://www.ruralpovertyportal.org/region/home/tags/americas

UNESCO, Guatemala. *National Programme of Self-Managed Schools for Educational Development - PRONADE*, 2007.

USAID (2007), Case Study. *Meeting EFA. Guatemala PRONADE.*

World Bank (2005), *Decentralizing education in Guatemala. School management by local communities.* Education Notes.

El Programa Hondureño de Educación Comunitaria

Germán Moncada Godoy
Ricardo Morales Ulloa
Carla Leticia Paz
Mario Alas Solís

1. Introducción

Las reformas educativas en América Latina se han propuesto la modernización de la gestión de los sistemas educativos mediante la descentralización. En Honduras se experimentó con dos modelos; uno de ellos, de arriba hacia abajo, con la creación de las Direcciones Departamentales de Educación en 1996; y un segundo tipo, con la creación del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) en 1999. En la literatura sobre el tema, se suele identificar al primer tipo de descentralización como "desconcentración" y al segundo como "delegación" (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983).

El modelo de delegación da mayor autonomía a los centros educativos y tiene una base de participación comunitaria, promoviendo que los actores asuman la administración de los centros educativos. Se basa en el supuesto de que son los actores locales los mejor calificados para tomar decisiones socialmente pertinentes, considerando su conocimiento de la realidad. Siguiendo estas premisas en Honduras se implementó el PROHECO que delega la gestión del centro educativo en la organización comunitaria denominada Asociación Educativa Comunitaria (AECO).

A PROHECO se le han atribuido responsabilidades en la expansión de la cobertura del servicio educativo en zonas rurales tradicionalmente excluidas, también se le demanda que sea menos costoso, más eficiente y eficaz que la escuela pública tradicional, que sea transparente y que asegure la calidad de la educación ofrecida. El propósito de este estudio es conocer en qué medida este Programa está contribuyendo a concretar estas expectativas.

Para indagar sobre los aspectos antes señalados, se desarrolló una investigación cualitativa en tres municipios considerados representativos del conjunto de comunidades en las que se implementa PROHECO. Se seleccionaron 21

escuelas, 15 pertenecientes a PROHECO y otras seis escuelas regulares donde no se implementa el Programa, con similares características sociales y educativas. Las escuelas regulares constituyen casos de contraste para identificar posibles efectos diferenciales en las escuelas y en las comunidades.

La recolección de datos se llevó a cabo mediante entrevistas, semi-estructuradas y entrevistas grupales a informantes claves. Se utilizaron como fuentes de información primaria a los coordinadores departamentales de PROHECO, directores distritales, directores de las escuelas, docentes, responsables de asociaciones educativas comunitarias y padres y madres de familia[1].

El presente documento está estructurado en cuatro apartados. Luego de esta introducción, se presentan brevemente los aspectos metodológicos que orientaron el estudio. Seguidamente, se mencionan los resultados de la investigación, que abarcan las condiciones de implementación y post-implementación de los centros educativos adscritos a PROHECO, la caracterización de las escuelas PROHECO y su entorno, así como de las AECO, el uso de los recursos que son asignados a los centros educativos, las regulaciones y el monitoreo que se hace al respecto. A continuación, una valoración del impacto que tienen estos centros educativos, especialmente en la organización escolar y desde el punto de vista de las percepciones de los actores. El cuarto apartado desarrolla las conclusiones.

2. Aspectos metodológicos[2]

Objetivos del estudio

Objetivo general

- Identificar las principales contribuciones del sistema de subvención a escuelas PROHECO para la mejora de la calidad, la equidad y el bienestar comunitario.

1 Nota de los autores: A fin de asegurar el anonimato de las comunidades investigadas y los representantes, se hace uso de un sistema de codificación que evita su identificación.

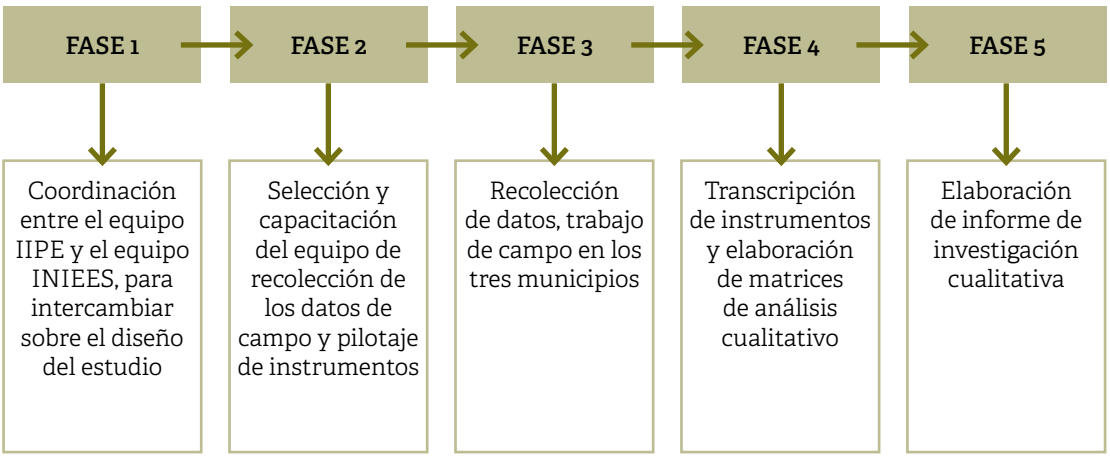
2 Nota del Editor: véase la metodología empleada para el estudio del caso PROHECO, como también el trabajo de campo en el que se basa el presente documento en Souto Simão, Marcelo *et al., Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación. El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria.*

Objetivos específicos

- Observar las características principales de los procesos de implementación en el nivel local (escuela y comunidad).
- Describir el ejercicio de la autonomía de las escuelas en el marco de PROHECO.
- Conocer las percepciones de los actores acerca del funcionamiento del Programa.
- Apreciar los principales resultados e impactos de las subvenciones en el marco de PROHECO.
- Identificar los aportes diferenciales del sistema de subvenciones de PROHECO en relación con escuelas y comunidades similares que no participan del Programa.

Para alcanzar los objetivos de este estudio se planteó una metodología cualitativa, ya que las dimensiones del objeto de estudio requieren una comprensión y profundización que solo es posible lograr mediante este enfoque metodológico (véase Figura 1).

Figura 1. Etapas en la realización del estudio



Criterios de selección de la muestra de escuelas

Se seleccionaron 21 escuelas de tres municipios en tres departamentos en las que se realizó un trabajo de campo. De estas 21 escuelas, 15 son de modalidad PROHECO y otras seis, con similares características sociales y educativas,

son escuelas regulares o tradicionales. Estas seis escuelas son consideradas "casos de contraste" para identificar posibles efectos diferenciales del Programa en las escuelas y en las comunidades. Para representar distintos puntos de vista de los participantes y la mayor riqueza posible de experiencias se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Una cuota equivalente de escuelas uni-docentes y bi-docentes distribuidas proporcionalmente entre escuelas que solo ofrecen nivel básico y escuelas que ofrecen pre-básico y básico.
- Las dos escuelas no participantes en PROHECO en cada municipio se seleccionaron en función de condiciones análogas a la muestra de las escuelas PROHECO (véase Tabla 1).

Tabla 1. Tamaño de la muestra clasificado por fuentes de información según municipio al que pertenecen

	(Municipio 4)	(Municipio 2)	(Municipio 3)
Director distrital	1	1	1
Coordinador PROHECO	1	1	1
Promotores	1	2	1
Docentes PROHECO	8	10	13
Presidentes de AECO	5	5	5
Tesorero de AECO	5	5	5
Padres de familia PROHECO	40	58	77
Padres de familia No PROHECO	14	11	23
Docentes No PROHECO	1	1	4
Director No PROHECO	1	1	0
Padres de familia No PROHECO	2 entrevistas grupales	2	2 entrevistas grupales
Miembros de COMDE	1	1	1

Instrumentos de recolección de información

Se aplicaron técnicas cualitativas como son: la entrevista semi-estructurada, entrevista grupal y observación directa de la escuela, se muestra en la siguiente distribución (véase Tabla 2).

Tabla 2. Técnica de recolección de datos utilizada según fuentes de información consultadas

Fuente de información	Tipo de técnica de recolección de datos
Nivel de gestión territorial	
Coordinador departamental del Programa	Semi estructurada
Director distrital	Semi estructurada
Promotores	Semi estructurada
Miembros de COMDE	Semi estructurada
Escuelas PROHECO	
Presidente AECO	Semi estructurada
Tesorero AECO	Semi estructurada
Director	Semi estructurada
Docente	Grupal
Padres	Grupal
Centro educativo	Guía de observación
Escuelas No PROHECO	
Director	Semi estructurada
Docentes	Grupal
Padres	Grupal
Centro educativo	Guía de observación

3. Resultados de la investigación

A continuación se presentan los resultados del análisis cualitativo de la información empírica estructurada en los siguientes apartados: primero, se abordan las condiciones de implementación, es decir, cómo se originan los centros PROHECO y el apoyo recibido para la post-implementación. Seguidamente, se da cuenta de los centros educativos involucrados y su entorno administrativo, socio-demográfico. A continuación, se sistematizan los datos encontrados sobre el uso de recursos y monitoreo. Finalmente, se valora el impacto alcanzado, desde el punto de vista del cambio en la práctica educativa y las percepciones de los participantes.

3.a. Condiciones de implementación

Esta dimensión se concentra en la forma de llegada y en el escenario de recepción del Programa en el nivel escolar y local. Las unidades de análisis son las escuelas y las AECO. Comprende la claridad y la comprensión que los actores tienen del alcance y de los procedimientos del Programa; los recursos e instrumentos disponibles por parte de los actores; sus capacidades y las que el Programa se propone desarrollar; la manera en que el Programa recoge y tiene en cuenta las particularidades locales y las opiniones y valoraciones que los actores se forman sobre el mismo. Esta dimensión supone que la implementación en el nivel local asume una dinámica que no se explica únicamente por el diseño del Programa, sino que en ella intervienen factores como la estructura de oportunidades existentes o que el propio Programa contribuye a conformar, las redes, los compromisos entre actores locales, entre otros factores.

PROHECO se plantea como una solución al problema de acceso a la educación de poblaciones rurales que tradicionalmente no han tenido la oportunidad de contar con una escuela. Para lograrlo, estas comunidades deben cumplir una serie de condiciones, como: contar con al menos 30 niños que puedan ingresar, que la escuela más cercana esté a tres kilómetros o más de distancia, o que las condiciones de acceso a la escuela más cercana pongan en peligro la vida de los estudiantes; además, es necesario que la comunidad organice una Junta Directiva de AECO que esté dispuesta a hacerse responsable del mantenimiento de la escuela. Este proceso puede tener tres modalidades.

- *Petición directa de las personas integrantes de las comunidades*: los habitantes toman la iniciativa de hacer gestiones ante autoridades competentes solicitando la apertura del centro educativo, argumentando uno o varios problemas. Por ejemplo, la delincuencia: se encontró en varios casos que los niveles de inseguridad impedían la movilización de niños de una comunidad a otra (se cuentan distintos tipos de amenazas como asaltos, incluso violaciones). Otra razón que los solicitantes argumentan es la distancia que tenían que recorrer; en ocasiones implicaba cruzar ríos en invierno o subir montañas. Otro antecedente se relacionaba con desastres naturales, concretamente con el huracán Mitch, a partir del cual varias comunidades quedaron aisladas sin alternativa de llegar a los centros educativos.
- *Petición de la autoridad municipal o Dirección Distrital:* la iniciativa surge de autoridades locales, que reconocen la necesidad y consideran que la comunidad cuenta con condiciones básicas para la instalación de un centro educativo.
- *Petición de PROHECO:* el promotor detecta una zona donde existe necesidad de una escuela, especialmente porque hay escolares que asisten a una escuela PROHECO pero que proceden de una comunidad aledaña, deben caminar largas distancias y se exponen a peligros, entonces se toma la iniciativa desde el Programa de solicitar la apertura de un centro educativo. Para ello se hace un estudio preliminar y posteriormente se realiza la solicitud.

Una vez identificada la necesidad de abrir el centro educativo se hace un mapeo de la zona para detectar la factibilidad de instalarlo, este mapeo se tiene que realizar independientemente de la vía a través de la cual se haya solicitado la escuela. Consiste en un diagnóstico que incluye la determinación de las condiciones de la zona. Lograda esta fase, se procede a organizar a la comunidad, identificando a las personas que formarán parte de la Junta Directiva de AECO, que tendrán la responsabilidad de cumplir con los requisitos que exige el reglamento; seguidamente son capacitadas para poder asumir las funciones que les corresponden.

La personería jurídica de la organización otorga el estatus legal que le permite recibir fondos, gestionarlos, contratar a docentes y conducir el centro educativo. Pueden existir circunstancias que impiden que se cuente con esta organización, en situaciones como: en las comunidades no pueden crear la

AECO; o no logran que se apruebe la personería jurídica. En tales casos, la escuela creada se anexa a una AECO ya existente y cercana.

Una vez que la AECO empezó a funcionar se procede a la contratación del docente. La escuela suele iniciar sus funciones en casas de habitación o instalaciones religiosas de la comunidad, mientras se construye el centro educativo. Una vez aprobada la apertura de la escuela, el programa PROHECO proporciona los fondos y colaboración para la construcción de las instalaciones, que frecuentemente son otorgados por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

3.b. Condiciones post-implementación

Una vez que las escuelas están en actividad, PROHECO se compromete a continuar apoyando a las comunidades, con capacitación para los miembros de la Junta Directiva de AECO, padres de familia y docentes, asistencia técnico-administrativa por parte de los promotores, asistencia técnico-pedagógica de la Secretaría de Educación (SE) a través de la Dirección Distrital, abastecimiento de recursos básicos para el aprendizaje (material didáctico y mobiliario). También se proporcionan otros recursos como donaciones por parte de otras instancias, ONG´s, alcaldías y empresas, entre otras.

Capacitación y asistencia técnico-administrativa

De acuerdo con lo establecido en el manual de PROHECO, las Juntas Directivas de las AECO deben estar en constante capacitación para sostener la funcionalidad del modelo educativo comunitario; no obstante, las AECO solo suelen ser capacitadas cuando se inician las escuelas sin mantener la continuidad de esta actividad. En consecuencia, la falta de capacitación se torna un problema más serio cuando las comunidades seleccionan nuevas Juntas Directivas.

La falta de capacitación es una queja recurrente en varios de los entrevistados. Los promotores, al trabajar con miembros de AECO no capacitados, aumentan su carga de trabajo y esto los obliga a asumir funciones que no les corresponden, ya que realizan tareas administrativas a fin de que se cumpla con los requerimientos obligatorios para el buen funcionamiento del Programa. Los promotores relatan que la falta de recursos del Programa los obliga a buscar apoyo en otras instituciones para realizar capacitaciones.

Los coordinadores también perciben el problema de la capacitación: dicen intentar capacitar equitativamente a los miembros de las juntas de las AECO, pero advierten que las escuelas son muchas y muy pocos los recursos. Intentan que las personas capacitadas realicen un efecto multiplicador de los conocimientos en las comunidades, pero indican que, por ser personas de origen "muy humilde", se complica el proceso. Así, las responsabilidades recaen sobre los promotores.

En lo relativo a la capacitación en materia técnico-administrativa, las capacidades de las AECO respecto de esta tarea son indispensables para que los docentes reciban el pago de su salario. El requisito de tener la documentación al día también implica la manera correcta de llenar los formularios. El conocimiento de estas operaciones permitiría que las AECO sean organizaciones autónomas; en los casos que no se han desarrollado estas capacidades, las tareas recaen en la dependencia del promotor y los directivos de las AECO se limitan a firmar documentos a pedido de éste.

Asistencia técnico-pedagógica, recursos didácticos y mobiliario

El apoyo que proporciona la SE a los docentes resulta una condición necesaria para una implementación con calidad en cuanto a la asistencia técnico-pedagógica, los recursos didácticos y el mobiliario. Esto se hace a través de capacitaciones, evaluaciones y colaboración en temas relacionados con su trabajo, en este sentido los docentes PROHECO entrevistados dicen participar en las capacitaciones del Programa oficial de la Secretaría de Educación.

Los recursos didácticos con los que cuentan las escuelas PROHECO son principalmente libros de texto oficiales para los niños y docentes, materiales educativos y pruebas mensuales. La cantidad de recursos didácticos que tienen las escuelas suele ser insuficiente. A esto se suma las carencias de materiales consumibles. Las escuelas PROHECO tampoco cuentan con bibliotecas escolares. Los docentes entrevistados afirman que los recursos transferidos por PROHECO no son suficientes para adquirir estos materiales y que las ONG´s de alguna manera cubren algunas de estas necesidades. Las percepciones de estos mismos docentes es que la SE "da lo que sobra" y después de cubrir las necesidades de las escuelas públicas comunes.

Las sillas, pizarras, mesas y todo el mobiliario necesario en las escuelas se recibe inicialmente del PROHECO, del FHIS, la alcaldía, la Secretaría de

Educación y ocasionalmente de algunas ONG´s. Sin embargo, su uso continuo ha provocado el deterioro y en algunos casos el aumento de la población estudiantil hace que la disponibilidad existente sea insuficiente. Los docentes entrevistados relatan que en ocasiones los niños y niños deben traer la silla de su casa, además de no ser la adecuada.

Programas sociales del Gobierno

La merienda escolar es un programa gubernamental para apoyar la educación, que beneficia tanto a las escuelas comunes como a las PROHECO. En las comunidades los padres se organizan para transportar los productos de la merienda desde la Dirección Distrital hasta cada comunidad, los docentes supervisan la distribución de las meriendas. Existe un calendario para que las madres colaboren en la elaboración de la merienda, en la cual la comunidad también aporta un complemento para mejorar la dieta.

Algunas comunidades cuentan además con el Bono Diez Mil, un programa del gobierno pensado para combatir la pobreza extrema, este monto debe ser utilizado idealmente para comprar útiles escolares a los niños, y satisfacer sus necesidades básicas, sin embargo algunos docentes reportaron que estos recursos no son utilizados con el propósito para el cual se han previsto.

Materiales de construcción

Los materiales de construcción son donados a las comunidades, recibidos por los padres de familia o la AECO. Estas donaciones provienen de las alcaldías municipales, empresas que se encuentran cercanas a la comunidad o alguna ONG. Estos materiales suelen ser solicitados y requeridos para solucionar alguna necesidad muy puntual de las escuelas, como contraparte los padres contribuyen con su mano de obra.

Principales hallazgos

Se analizaron las condiciones que hacen factible la implementación de PROHECO en las comunidades, desde el punto de vista de lo que significó el origen del Programa y la posterior sostenibilidad luego de su inicio. Más allá de lo prescrito por el Programa, en este apartado se analiza la dinámica que este adquiere una vez que se encuentran distintas realidades a nivel local.

Las escuelas PROHECO se inician como producto de una necesidad reconocida al menos por uno de los siguientes actores: la comunidad que endógenamente toma la iniciativa de buscar una solución a esta carencia; una segunda fuente corresponde a las autoridades locales, especialmente la Municipalidad, frecuentemente son actores políticos que detectan esta aspiración de la ciudadanía y que tienen el canal para hacer la petición. Sobre este particular, un estudio realizado por Altschuler (2010) sugiere que el padrinazgo político afecta este Programa con la generación de redes de clientelismo político. En tercer lugar, PROHECO cuenta a nivel local con su propio mecanismo de identificación de necesidades.

Una vez realizado este paso, se hace un mapeo con el fin de valorar las condiciones requeridas para materializar el proyecto como: población escolar que demanda servicios educativos, organización y apoyo de la comunidad. Otras condiciones consideradas son la distancia medida por el tiempo que tardan los niños en llegar a la escuela, la existencia de amenazas o peligros humanos y naturales que hacen vulnerable a la población escolar para asistir a otro centro educativo.

Es condición básica que la comunidad se organice para poder aportar y se comprometa a asumir la responsabilidad de conducir el proceso, posibilitando para ello el terreno y la mano de obra para la construcción, aunque normalmente la escuela se inicia de forma improvisada en instalaciones comunitarias o en casas particulares.

A nivel de post-implementación se ha dado una escasa capacitación a la comunidad, lo que limita el empoderamiento y la participación. Se ha podido establecer que no se han desarrollado las capacidades suficientes para mejorar los aspectos administrativos, lo que limita la posibilidad de lograr autonomía. En lo relativo a la asistencia técnico-pedagógica que aporta la Secretaría Educación, todavía muestra deficiencias, ya que subsisten ciertos prejuicios que colocan a las escuelas PROHECO como una categoría diferente y de menor calidad que la que tiene el sistema regular.

3.c. Perfil de las escuelas y su entorno

Este apartado agrupa el conjunto de indicadores básicos que permiten caracterizar la escuela PROHECO, en función de los rasgos relevantes de las

comunidades donde se implementan, las estructuras de gestión local y la descripción del funcionamiento de la AECO.

Comunidades en las que se ubican las escuelas

El 55% de la población hondureña vive en el área rural (Hernández, 2004), los centros educativos investigados pertenecen a comunidades rurales de los departamentos de Comayagua, Choluteca y Olancho. Las condiciones de vida en el área rural son precarias, ya que difícilmente se cuenta con servicios básicos, el acceso es complicado porque las carreteras, en su mayoría, están en mal estado, incluso hay aldeas que no cuentan con una vía de acceso vehicular. Además carecen de centros de salud y de servicios de atención primaria. En general, se detecta escasa presencia de instituciones de servicio público.

Las aldeas donde se ubican las escuelas PROHECO investigadas tienen una población que oscila entre 60 a 600 habitantes, que se dedican a la agricultura de subsistencia de granos básicos, como maíz, frijoles, maicillo y yuca; en algunas comunidades por su topografía montañosa también se siembra café. En general, los entrevistados dijeron que son muy pocas las personas que saben leer y escribir en las comunidades; a excepción de las aldeas, donde se han puesto en marcha programas de alfabetización de adultos como EDUCATODOS que ha reducido el índice de analfabetismo.

De las comunidades investigadas son pocas las que tienen disponibilidad de servicios básicos. De los municipios 3 y 4, solo una de las aldeas de cada municipio cuenta con estos servicios, en cambio en el Municipio 2 solo una de las aldeas no cuenta con los mismos. En todas las comunidades existe presencia de grupos religiosos católicos o evangélicos, con la excepción de una comunidad en el Municipio 3.

En cuanto a las comunidades donde se ubican las escuelas oficiales, la población oscila de 130 a 600 habitantes, se dedican a la agricultura de granos básicos; en una de las comunidades, también a la ganadería. Según los entrevistados, son muy pocas las personas adultas que saben leer y escribir, por lo que se sospecha que los índices de analfabetismo son altos, a excepción de una comunidad en el municipio 4, donde la mayoría de la población está alfabetizada. En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos, solo una comunidad ubicada en el Municipio 2 cuenta con agua potable.

Las comunidades, tanto en las que se encuentran las escuelas comunes, como en las que se encuentran las PROHECO, tienen como factor común que corresponden a zonas que experimentan pobreza rural, esto significa que se basan en una economía de subsistencia, insuficiente para cumplir con las necesidades básicas de los integrantes de cada hogar (Paes de Barro, de Carvalho & Franco, 2006), además de no tener acceso a centros de salud, servicios como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica entre otros; se constata que hay precariedad en las condiciones de vida de la población en general.

La caracterización de las comunidades en las que se encuentran las escuelas PROHECO y las escuelas oficiales corresponde a la zona rural de Honduras. Los indicadores educativos en el país evidencian acentuadas desventajas para alumnos del área rural (Alas & Moncada, 2010). Aunque Honduras aumentó la tasa neta de matriculación (PNUD, 2010) y se experimenta un notable avance en la cobertura, un segmento poblacional todavía se mantiene al margen del acceso a la educación. Este corresponde especialmente a población del área rural, de comunidades que son postergadas y a las cuales es difícil acceder, lo cual se relaciona con el perfil de comunidades donde PROHECO está operando. El hecho de que PROHECO tenga presencia en poblaciones aisladas con escasas oportunidades es un indicio del aporte que este modelo está realizando al sistema educativo hondureño sobre todo en relación con sectores de la población socio-educativamente vulnerables.

Características de la administración local

La administración del sistema educativo hondureño a nivel municipal está conformada por el Director Distrital/Municipal que cuenta con un cuerpo de asistentes y los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE) que brindan apoyo a las direcciones distritales y municipales. Por su parte, la administración local de PROHECO está constituida por un coordinador departamental y promotores, quienes se encargan de velar por el funcionamiento de las AECO y la participación de los padres y madres de familia en la gestión del centro educativo. A continuación se describen sus funciones desde la perspectiva de varios actores, sus niveles de interacción y coordinación.

- *Coordinador departamental PROHECO*

  Los coordinadores departamentales entrevistados son hombres que se dedican especialmente a ser coordinadores de PROHECO. En cuanto a

su formación académica, todos tienen conocimientos de administración, uno de ellos es perito mercantil con Licenciatura en Educación Básica; otro coordinador dijo encontrarse cursando la carrera universitaria de Ingeniería en Negocios; y el tercer coordinador manifestó estar cursando la carrera de Gestión y Administración de Empresas. Además, son miembros de partidos políticos y de la comunidad religiosa.

Su experiencia como coordinadores es de tres a cinco años, cuentan con soporte operativo compuesto por uno o dos asistentes permanentes en la oficina y promotores que varían según la cantidad de escuelas en el departamento y los municipios donde se encuentran. Por ejemplo, en Olancho cuentan con veinte promotores, Choluteca con quince y Comayagua con nueve. La función principal que desempeñan es la de coordinar el equipo de promotores y realizar tareas burocráticas.

Los coordinadores asumen las tareas administrativas propias del PROHECO y mantienen comunicación y coordinación con la Dirección Distrital de la SE en relación con los asuntos técnico pedagógicos, especialmente los que atañen a la capacitación docente. Se establece de esta manera una demarcación de funciones, los coordinadores departamentales dicen sentirse parte y complemento de la Secretaría de Educación, aunque tienen claro que PROHECO es un programa con características especiales.

- *Promotores PROHECO*

Los promotores son hombres con formación en administración, algunos continúan una carrera universitaria relacionada con la pedagogía, manifiestan querer estar preparados en temas educativos, además han recibido capacitaciones en este mismo campo del conocimiento. Se encargan de dar seguimiento a procedimientos administrativos como recoger recibos, verificar los estados de cuenta en el banco y liquidaciones; cuando hay reuniones para cambio de miembros de la Junta Directiva de AECO o cambio de maestros, son testigos oculares de lo que ocurre en las asambleas y luego deben dar un informe. No pueden tener injerencia dentro de la asamblea, tienen instrucciones de no participar, a menos que la propia asamblea se los solicite y en tal caso pueden dar su opinión pero no tomar decisiones. Los promotores entrevistados reportaron dificultades

logísticas para realizar su trabajo, especialmente en lo relativo a recursos para la movilización y la comunicación. Pese a las regulaciones establecidas por el Programa, los promotores tienen distintos niveles de injerencia en las funciones que desarrollan las AECO y los centros educativos. Esta injerencia puede ser categorizada en dos niveles: promotores operando en contexto de dependencia; y otros en contexto de autonomía.

- *Contexto de dependencia:* se caracteriza porque los miembros de las Juntas Directivas de las AECO y los padres de familia señalan que los promotores han elegido a los integrantes de las Juntas Directivas de las AECO. Los promotores son las personas con las que resuelven los problemas de la escuela, son los encargados de supervisar a los docentes y de asegurar que haya libros suficientes. Además, son quienes contratan a los maestros y se encargan de supervisarlos. Esta dependencia se define según los coordinadores departamentales por el analfabetismo de las comunidades.
- *Contexto de autonomía:* los promotores tienen menos injerencia en las decisiones en la medida en que las AECO están más empoderadas respecto de sus funciones y responsabilidades; permanecen en comunicación constante con las Juntas Directivas, están presentes en las evaluaciones realizadas por la SE. Se encuentran para hacer las liquidaciones, verifican que las cuentas estén en orden y se reúnen con las AECO y los docentes para informar al respecto.

En general los promotores tienen un rol de mayor o menor injerencia según el grado de autonomía de las AECO; es decir, en las comunidades en las que las AECO son funcionales y están empoderadas respecto de las actividades que les corresponden, los promotores solo apoyan y supervisan los procesos; en cambio en las comunidades en las que las AECO no logran asumir sus funciones, estos tienen mayor influencia y protagonismo en la toma de decisiones y en su ejecución.

Administración Distrital / Municipal

Distintas estructuras forman parte de la administración local; en primer lugar la Dirección Distrital que depende de la Dirección Departamental de Educación; seguidamente los COMDES, que están conformados por las fuerzas vivas de la comunidad (distrital de educación, miembros de la iglesia, patronatos, entre otros); y el gobierno municipal.

- *Dirección Distrital/ Municipal*

  En el caso de la Dirección Distrital no se encontraron diferencias sustanciales entre lo que establece la normativa (Ley Fundamental de Educación y Manual de las AECO/PROHECO), y lo que hacen en la práctica. Plantean que realizan funciones de capacitación, distribución de material didáctico para maestros y niños, recopilación de datos estadísticos y acciones legales concernientes al tema laboral relacionado con los docentes, como permisos de maternidad, renuncias, entre otros. Sus atribuciones son especialmente en aspectos técnico-pedagógicos, No obstante, en algunos casos van un poco más lejos y, por ejemplo, intervienen en cuestiones administrativas como el nombramiento y la destitución de docentes y en conflictos que se producen entre docentes y padres y madres de familia.

- *Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE)*

  Según la Ley Fundamental de Educación, los COMDES existen para colaborar con el cumplimiento de los 200 días de clases, la mejora de las condiciones de los centros educativos y el acceso a los mismos. Según lo expresado por las distritales y los COMDES de estas comunidades, están organizados exitosamente en estas zonas; cuentan con los Consejos de Desarrollo Educativo (CDE) que tienen delegados en las comunidades para conocer cuáles son las necesidades de los centros educativos. Las distritales coincidieron en manifestar que se encargan de velar por el cumplimiento de los 200 días de clase, el trabajo de los docentes y la asistencia de los alumnos. En opiniones reiteradas de padres de familia, saben que existe el COMDE, pero no conocen su papel. Los miembros de los COMDES entrevistados comentaron que han tenido poca actividad, pero que están dispuestos a ayudar a realizar gestiones.

  La funcionalidad de los COMDES es aún limitada, hay municipios como es el caso del Municipio 4 donde no están funcionando; en cambio, en el Municipio 2 están participando activamente en las actividades educativas de las comunidades. Aunque todavía de manera muy incipiente, los COMDES están empezando a constituirse en una institución referente de apoyo a la educación en el municipio.

- *Municipalidad*

  El nivel de participación de las municipalidades es variable, en general contribuyen con la construcción de aulas y con donaciones de materiales didácticos. Se detectaron casos específicos en los que los padres de familia indicaron que los docentes necesitan apoyo de los partidos políticos y la aprobación del alcalde, quien interviene para elegir a los docentes que son contratados en las escuelas PROHECO. El apoyo de las municipalidades se ofrece especialmente en lo relativo a la infraestructura de los centros educativos, siempre con el aporte de la mano de obra por parte de los padres y madres de familia.

Principales hallazgos

En la administración local convergen la estructura de la Secretaría de Educación que es la Dirección Distrital/Municipal, y sus asistentes, y la estructura de la coordinación local de PROHECO que posee una coordinación departamental y sus respectivos promotores. Hay esfuerzos de coordinación entre ambas administraciones y una sutil delimitación de competencias; a la Dirección Distrital/Municipal le corresponde lo técnico-pedagógico y a la coordinación departamental de PROHECO lo administrativo financiero. En la práctica, las escuelas del Programa son responsabilidad de la administración local de PROHECO, por lo cual en el funcionamiento diario sigue siendo un punto pendiente en la agenda de la Secretaría de Educación. A partir de estos hallazgos pareciera que aún existe una débil institucionalización del Programa.

A nivel local aparecen otras instancias administrativas, como es el caso del COMDE, pero dado que es de reciente creación solo ha logrado una presencia esporádica y sin mayor trascendencia. Por otro lado, están las municipalidades, que en algunos casos inciden en el nombramiento de los docentes y en el financiamiento de algunos insumos para las escuelas PROHECO.

En este estudio queda claro que hay dos tipos de administración a nivel local, responsables de las escuelas PROHECO: por un lado, la Dirección Distrital, y por otro, la Coordinación Departamental de PROHECO, ambas instancias representan esfuerzos de descentralización del Estado, el primero un modelo de arriba hacia abajo y el segundo de abajo hacia arriba. En sus inicios, PROHECO nace como una estructura independiente con la promesa de que los centros serían gestionados de manera autónoma y basados en la

organización comunitaria, pero ahora su estructura está integrada dentro de la Secretaría de Educación, conviviendo y de cierta manera supeditada a su modelo tradicional lineal y burocrático.

Según la formalidad institucional, las relaciones entre la SE y PROHECO se articulan sobre la base de dos estructuras ubicadas en el mismo nivel (horizontal) estableciéndose entre ambas una supuesta delimitación funcional en la que hay un reparto de competencias: a la Dirección Distrital le corresponde lo técnico-pedagógico; y a la Coordinación Departamental de PROHECO, lo administrativo. Desde el punto de vista vertical, el nivel operativo está representado por los promotores, quienes se relacionan directamente con las AECO y los centros educativos del Programa.

Formalmente las AECO y las escuelas PROHECO tienen autonomía. No obstante, se observan varias relaciones funcionales de subordinación movilizadas por una serie de canales informales, que van de la alcaldía y de la Secretaría de Educación. Esta organización teje una amplia red de relaciones emergentes que limita los niveles de autonomía descentralizada que deberían tener las escuelas PROHECO.

3.d. Asociación Educativa Comunitaria (AECO)

La AECO es la estructura básica sobre la cual se asienta el modelo PROHECO, representa la organización comunitaria que asume la responsabilidad de gestionar el centro educativo. En este apartado se caracteriza de acuerdo con el perfil de los miembros que la componen, del conocimiento que tienen de sus responsabilidades y la funcionalidad de esta estructura administrativa.

Perfil de los miembros de las AECO y conocimiento de sus funciones

PROHECO establece que los miembros de las AECO sean seleccionados por los habitantes de la comunidad en asamblea pública. Para ello se cuenta con una serie de requisitos que deben cumplir las personas postuladas. Entre otros, saber leer y escribir, ser personas confiables según las valoraciones de los miembros de la comunidad, tener más de 18 y principalmente manifestar la voluntad de servir a la comunidad.

A pesar de estar establecido de esta forma, no siempre se cumple con estos requisitos de selección de la Junta directiva de la AECO. Se encontraron

casos en los que el promotor o el docente escogió a los miembros de la Junta Directiva.

Aun así, en la mayoría de los casos investigados, las Juntas Directivas de las AECO han sido elegidas en asamblea comunitaria, ya que según lo propuesto por el PROHECO todos los habitantes de la comunidad conforman la AECO y por eso están comprometidos a elegir la Junta Directiva. Sin embargo, se encontró que, en las localidades en las que hay mayores índices de analfabetismo, el grado de involucramiento de la comunidad en la AECO es menor. Es necesario tener en cuenta que estos son cargos voluntarios y sin remuneración alguna más allá de la satisfacción de saber que los niños están recibiendo educación.

La funcionalidad de las AECO depende en buena medida de sus miembros, que en teoría son 7 u 8, pero en la práctica suele ocurrir que no todos cumplen con sus deberes. Regularmente solo presidentes y tesoreros permanecen activos, ya que el presidente es indispensable porque firma los cheques de pago y el tesorero por el control de los datos financieros, como guardar los comprobantes de pago al docente y recibos de materiales con reposición.

Las Juntas Directivas de las AECO deben cambiar cada dos años, condición que poco se cumple por la dificultad de capacitar a los nuevos miembros. Las Juntas recientemente formadas en comunidades donde predomina el analfabetismo son poco funcionales ya que los integrantes de las AECO generalmente desconocen cuáles son sus funciones. Además, existen casos de Juntas Directivas de AECO que dicen haber perdido funciones con el paso del tiempo, posiblemente por la falta de capacitación de sus miembros. En estos casos, el promotor se vuelve la figura central en el desempeño de las AECO.

El funcionamiento de las AECO

El nivel de funcionamiento de las AECO se relaciona con el grado de autonomía alcanzado en el ejercicio de sus competencias, y con el grado de participación logrado por los miembros de las AECO. En este sentido, se establecen dos tipos de AECO: aquellas que han logrado un grado de autonomía aceptable y las que son dependientes.

- *Organizaciones AECO con autonomía:* eligen a los miembros de la Junta Directiva y a los docentes en asambleas comunitarias y se encuentran

permanentemente vigilantes de los docentes y de las escuelas. Aun así, estas organizaciones realizan muy pocos esfuerzos por gestionar fondos de forma independiente de la administración local de PROHECO para mejorar las condiciones de los centros educativos.

La autonomía de estas AECO es notoria cuando se encargan de las contrataciones de docentes, que son escogidos en asambleas públicas; en estos casos se mantienen vigilantes de la actividad del docente; si incumple con el contrato, se levanta un acta y se contrata a otro docente. Los miembros de estas Juntas Directivas saben que pueden tomar la decisión de despedir a un maestro –aunque no se ha informado de ningún caso–. Al ser una organización responsable de las escuelas, sus integrantes se reúnen periódicamente y también al final del año escolar para realizar el inventario de los recursos y para evaluar el trabajo de los docentes. Los miembros de este tipo de AECO parecen tener claras sus funciones y las de todos los miembros de la organización.

- *Organizaciones AECO dependientes:* en estos casos, los miembros de las Juntas Directivas no conocen bien cuáles son sus funciones. En las comunidades se toman muy pocas decisiones con respecto a las escuelas y a la actividad docente; aseguran que todo funciona correctamente, sin embargo poseen poco conocimiento sobre lo que les corresponde hacer como miembros de la AECO. Los integrantes de estas Juntas Directivas de AECO suelen ser padres de familia que solo firman los cheques de pago y dependen en gran medida de los promotores. En los casos más críticos se sienten nombrados para cumplir un requisito, pero saben que influyen muy poco en la gestión escolar y en la toma de decisiones. En este tipo de AECO los promotores y los docentes se encargan de las funciones que están destinadas a las AECO y a los padres y madres de familia.

Padres y madres de familia

Los centros educativos cuentan con la organización de padres y madres de familia, cuya función es velar por el mantenimiento de la infraestructura de la escuela, recolectar fondos para mejorarla, permanecer vigilantes a las necesidades de la misma y a la actividad docente. Suelen reunirse periódicamente con los docentes para conocer el rendimiento de los niños. Además, contribuyen con las actividades festivas como el Día del Niño, Día de la Madre, Día

del Padre, entre otros. Algunas de las actividades de los padres y madres de familia comprenden el transporte y la elaboración de la merienda, la limpieza del predio escolar, el mantenimiento del área verde y las reparaciones del inmueble. Según los maestros, los padres se reúnen cada mes; si se presentan emergencias, lo hacen antes. La agenda más frecuente es la merienda y el rendimiento académico de los niños y niñas.

En este estudio se encontraron escuelas en las que las organizaciones de padres y madres de familia solo cobran entidad para cumplir con el requisito del programa PROHECO; algunas de las madres entrevistadas dijeron que su actividad principal es limpiar la escuela e hicieron evidente su desconocimiento de las funciones de las AECO, de los docentes y de las responsabilidades propias, incluso comentaron haber sido seleccionadas por los maestros.

Principales hallazgos

La AECO es la estructura organizativa básica de PROHECO. Se compone de voluntarios de la comunidad, principalmente mujeres, que son electos para integrar una Junta Directiva. Los grados de funcionalidad de estas organizaciones son diversos.

La realidad de las AECO no se puede generalizar. Existen distintos grados de autonomía, algunas AECO carecen de independencia ya que son pocas las personas que asumen el compromiso y la responsabilidad, lo que obliga a los docentes y promotores a realizar acciones más allá de las que les corresponden y que son propias de las AECO con el fin de mantener el Programa en funcionamiento. La base de esta situación está en el poco conocimiento que tienen los actores comunitarios debido a la falta de capacitación. Carecen de las habilidades y la confianza para abordar el reto de conducir la organización comunitaria. En este sentido, habría que retomar a Sánchez-Piloneta (2002), quien indica que las personas cuando aprenden nuevas capacidades, ganan confianza en su propia voz, se sienten empoderadas y es muy probable que participen.

A pesar de las limitaciones de ciertas AECO, cabe señalar que algunas de las que sí funcionan han alcanzado altos niveles de autonomía. En cualquier caso, las comunidades están siendo beneficiadas por la existencia de estas organizaciones, ya que se está creando un importante capital social, como lo define Durston (2000), la AECO consta de normas y estructuras que gestionan y regulan con el fin de satisfacer una necesidad que apunta al bien común.

3.e. Caracterización de las escuelas

Esta caracterización se realiza teniendo en cuenta dos dimensiones. La primera tiene que ver con el perfil de los docentes, para ello se describen rasgos generales de edad, género, residencia, experiencia laboral, formación académica, carga laboral y condiciones laborales. Una segunda dimensión es el espacio como elemento fundamental del proceso enseñanza-aprendizaje, en este apartado se analizan las condiciones de infraestructura de las escuelas PROHECO, la disponibilidad de servicios básicos, higiene, disponibilidad de material educativo y acceso al centro educativo.

Perfil docente PROHECO

Los docentes que trabajan en las escuelas PROHECO investigadas tienen entre 21 y 30 años. De los 31 docentes PROHECO entrevistados, 13 son de género masculino y 18 de género femenino, la contratación es bastante equitativa en este sentido, con una ligera tendencia a la feminización. Adicionalmente 9 de las 15 escuelas PROHECO están a cargo de mujeres en el cargo de directoras.

Los docentes proceden de comunidades cercanas a la escuela, algunos tienen familiares en las comunidades donde ejercen la docencia. En su mayoría, una vez que inician sus labores, se mudan a las comunidades donde se ubican los centros educativos. Los que están estudiando a distancia se van los fines de semana y regresan el lunes antes de iniciar clases.

La experiencia laboral de estos docentes suele ser escasa, 21 docentes dijeron que la docencia en PROHECO ha sido su único trabajo, 5 dijeron haber tenido experiencias previas enseñando en otras escuelas PROHECO, y los 5 restantes dijeron haber trabajado en escuelas tradicionales. Los docentes que dijeron que PROHECO era su única experiencia laboral tenían entre 2 y 8 años trabajando en su centro correspondiente; no obstante, aunque tienen antigüedad en sus trabajos, no cuentan con estabilidad.

En lo relativo a la formación académica de los docentes PROHECO, 13 de los entrevistados tienen una licenciatura en el área de pedagogía; de estos, 7 son Licenciados en Educación Básica. Nueve de los entrevistados se encuentran cursando la Licenciatura en Educación Básica y 4 de ellos son egresados de una Escuela Normal; es decir, son maestros de educación primaria. De los 5 entrevistados restantes, 4 son Peritos Mercantiles, y 1 es Bachiller en Ciencias

y Letras. Cabe mencionar que, de las escuelas visitadas en el Municipio 3, de 13 docentes entrevistados 9 de ellos tienen licenciatura y 4 la están cursando; de las zonas investigadas, esta zona es donde los docentes se encuentran mejor preparados académicamente.

La jornada laboral de los docentes PROHECO es extendida. En su mayoría son docentes de escuelas multigrado uni o bi-docentes, aunque se encontraron casos excepcionales con tres, cuatro y máximo cinco docentes. Estos casos se han dado debido al crecimiento de la población escolar. Los docentes tienen a su cargo un promedio de 20-25 niños cada uno. Existen casos en los que el número de escolares aumenta pero no lo suficiente como para contratar a otro maestro, como en una escuela PROHECO del Municipio 2, que tiene 40 alumnos y solo un docente.

Los docentes PROHECO tienen un sueldo base de aproximadamente 6,000 Lempiras, que es el salario mínimo establecido en Honduras. De este sueldo se deducen los días en que el docente falta a sus labores. El contrato laboral es renovado anualmente, por lo cual los docentes no gozan de estabilidad. Para renovar el contrato es necesario que los docentes realicen la petición formal y que las AECO estén de acuerdo.

Las escuelas PROHECO suelen experimentar con frecuencia el fenómeno de la rotación, debido a que los docentes perciben que su puesto es inestable y buscan mejores condiciones de trabajo. El salario no es competitivo si se compara con el del sistema oficial. Parte de esta falta de estímulos es no reconocer económicamente el trabajo de los directores cuyo salario es igual al de sus compañeros que solo se desempeñan como docentes.

Comparación de escuelas PROHECO y No PROHECO

La comparación de ambos perfiles indica que hay diferencias sustanciales en cuanto a que los docentes de las escuelas No PROHECO tienen más antigüedad en el puesto, esto puede ser explicado por la estabilidad laboral de la cual gozan. Las diferencias son notorias también en lo que respecta a la mayor experiencia laboral de los docentes No PROHECO y en que estos poseen una formación académica a nivel superior. En comparación, los docentes PROHECO son más jóvenes, por tanto tienen menos experiencia y antigüedad; su carga de trabajo es similar a la de sus pares No PROHECO, la formación académica es a nivel de licenciatura o a nivel medio en el área educativa,

pero PROHECO cuenta todavía con un remanente de docentes formados en el medio en especialidades no relacionadas con la educación.

Infraestructura de las escuelas PROHECO

En general, las escuelas PROHECO están construidas con bloques de concreto, tienen una o dos aulas, o sea, son escuelas multigrado. La población escolar que atienden oscila entre 15 y 76 alumnos, cuentan con una malla que rodea el perímetro del terreno, el techo es de láminas de zinc y el piso de cemento. De los casos investigados en el Municipio 4, tres de las cinco escuelas PROHECO tenían su propio centro educativo, las otras no contaban con infraestructura propia. En el mismo Municipio, 4, en el caso de las escuelas que no tienen infraestructura propia, dos de ellas desarrollan las actividades académicas en casas de habitación, y una en la iglesia de la comunidad. En esta última los niños y los maestros tienen que mover diariamente el mobiliario.

La condición de las escuelas es precaria, en general no disponen de servicios básicos (agua potable, saneamiento y energía eléctrica). El problema más recurrente es la higiene, no pueden limpiar las instalaciones como consecuencia de la falta de agua potable.. Existen uno o dos servicios sanitarios o letrinas que regularmente se encuentran en mal estado, en algunos casos presentan difícil acceso para los niños.

Al abrir un centro educativo PROHECO, la SE provee todos los materiales básicos para la enseñanza. Estos son el *Diseño Curricular Básico Nacional* (DCBN), los estándares, las programaciones, todos para uso del maestro; y libros de texto de distintos espacios curriculares para uso de los niños. Sin embargo, debido a las limitaciones económicas del Estado, se ha convertido en un reto proveer materiales a todos los centros sin importar si son PROHECO o escuelas comunes; por otro lado, existen inconvenientes respecto de la distribución oportuna de estos recursos, de manera que lleguen a los centros educativos justo al inicio del año escolar. La producción de materiales educativos tampoco es sostenible dado que su financiamiento proviene de la cooperación internacional y no del presupuesto propio de la Secretaría de Educación.

En cuanto al mobiliario, hay escuelas que cuentan con suficientes recursos; en otras, dado el aumento de la población escolar, resultan insuficientes. En algunas escuelas, los niños llevan sillas plásticas desde sus casas hasta el centro

educativo. Aun en los centros donde hay suficiente mobiliario, los entrevistados manifiestan que éste se encuentra en más de un caso en mal estado.

El acceso a las comunidades se realiza mediante carreteras de terracería que se encuentran deterioradas. Dado que uno de los objetivos fundamentales de PROHECO es proveer educación a poblaciones tradicionalmente excluidas, las escuelas no solo atienden a la población en edad escolar de la comunidad donde se ubican sino también a alumnos de las comunidades cercanas, en este caso los niños y niñas caminan de quince minutos a una hora desde sus viviendas hasta las escuelas. La mayoría de los caminos exige que se cruce algún río o quebrada que en la estación lluviosa se vuelve un peligro para los alumnos. Distintos entrevistados de los tres municipios califican esta situación como un riesgo.

3.f. Uso y monitoreo de recursos PROHECO y No PROHECO

PROHECO transfiere fondos a las comunidades para el pago de los docentes y un monto mensual para materiales consumibles. Estos son entregados a los docentes con la aprobación de los miembros de la Junta Directiva de la AECO. El uso y la regulación de estos recursos está a cargo de las AECO, con la supervisión de los promotores. No obstante, la funcionalidad de las AECO para cumplir con la regulación y monitoreo de recursos es variable.

Presupuesto

El presupuesto PROHECO se compone de dos grandes rubros: el pago mensual del maestro y el fondo para la compra de materiales escolares. El pago del docente se hace en función de los días trabajados y el fondo para materiales responde a una lista de las necesidades establecidas por el docente, que él entrega a la AECO para que se realice la compra. A partir del año 2014, la SE eliminó este renglón presupuestario.

Las AECO reciben en el banco la cantidad específica para pagar a los maestros que laboran en el centro educativo, el monto a pagar a los docentes está sujeto a cambios ya que depende de su asistencia a la escuela. El número de docentes que tiene una escuela depende directamente del crecimiento de la población escolar. Es decir, son 25-30 niños por docente. El cálculo de la población escolar se realiza al final de cada año lectivo, esta tarea está a cargo de los miembros de la Junta Directiva de la AECO junto al promotor y los docentes.

En la Secretaría de Finanzas se elabora el presupuesto para cada escuela. Las AECO solo reciben el aviso de que el dinero está en el banco listo para ser entregado al docente, las Juntas Directivas de las AECO en ningún momento reciben dinero en efectivo. Cuando los docentes se ausentan y no dan clase, son penalizados deduciéndoles de su sueldo mensual por cada día faltado. El dinero que no es entregado a los docentes queda en la cuenta bancaria de la AECO y puede ser utilizado en materiales consumibles. En caso de ser usado se deben guardar los comprobantes de pago, es de interés que ese fondo sea utilizado con la mayor transparencia posible.

Las Juntas de Padres y Madres de Familia disponen de un presupuesto anual que se financia con un aporte mensual de los propios padres. Según lo expresado por un padre de una escuela del Municipio 3, esta aportación es de 10 lempiras. Estos recursos se utilizan principalmente para financiar el transporte de la merienda escolar desde la Dirección Distrital correspondiente hasta la comunidad, y para los gastos que implica cargar los resultados de las evaluaciones a la plataforma en línea del Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) (transporte del docente al sitio más cercano con internet más los costos por el uso de las computadoras).

Uso y monitoreo de fondos PROHECO

Los recursos financieros que PROHECO entrega a las Juntas Directivas de AECO implican un proceso ligado en todo momento al monitoreo de los mismos, está pensado para que los miembros de la AECO fiscalicen este circuito. Es decir, para que las comunidades puedan hacer uso de los recursos se requiere la participación de varios actores, lo que obliga a mantener una mayor transparencia. Este proceso implica los siguientes pasos:

- *Paso 1. Transferencia de fondos:* la Secretaría de Finanzas transfiere la partida al programa PROHECO y éste avisa a través de los Coordinadores Departamentales a los promotores para que a su vez informen a los presidentes o tesoreros de las Juntas Directivas de AECO. Estas transferencias deberían ser mensuales, sin embargo –según los testigos reportaron– suelen ser trimestrales, debido a los atrasos que se producen en la Secretaría de Finanzas. Solo algunos miembros de la Junta Directiva de las AECO tienen acceso a las cuentas bancarias, pero no pueden hacer movimientos sin que estén informados otros miembros.

- *Paso 2. Cálculo del pago:* el tesorero de la AECO es quien calcula el pago de los docentes. Sin embargo, por la falta de capacitación algunos tesoreros evitan realizar este cálculo, lo realiza el promotor con los datos proporcionados por la AECO. El hecho de que las Juntas Directivas de las AECO no calculen los pagos, les resta autonomía, ya que solo firman.
- *Paso 3. Elaboración de cheques:* le corresponde al tesorero junto con el presidente. En las comunidades el presidente o tesorero de la AECO es quien está autorizado para tener la chequera, por lo cual aunque el promotor calcule el pago, en la comunidad el tesorero o el promotor debe confeccionar el cheque.
- *Paso 4. Firma del cheque:* independientemente de quién calcule el monto o quién llene el cheque, éste siempre tiene que ser firmado por el presidente o el tesorero de la AECO, lo cual es por sí mismo un mecanismo de control. En cuanto a la planilla o cuaderno de cuentas que deben completar los miembros de la AECO, algunas AECO del Municipio 3 dijeron tener uno en el que reportaban las actividades relativas al manejo de los fondos de PROHECO, en este cuaderno se dejan evidencias de todas las transacciones financieras.
- *Paso 5. Entrega de cheque:* suele ocurrir de la misma manera en todas las comunidades ya que el docente recibe su cheque siempre que los fondos ya estén en el banco. En este paso surge otra vez la importancia del cuaderno de cuentas como mecanismo de control, pero, como se explicó antes, en la mayoría de los casos éste no existe.
- *Paso 6. Firma de la planilla:* el docente firma el codo del cheque y el cuaderno de cuentas. Estos comprobantes son esenciales ya que con ellos se realizan las liquidaciones necesarias para continuar con el financiamiento. Aun así, en la mayoría de los casos por la falta de planilla, los docentes solo firman el codo del cheque y éste se convierte en algunos casos en el único comprobante del pago. Esta situación se da especialmente en los Municipios 2 y 4, en los cuales las AECO no reportan que estén documentando la actividad financiera en una planilla o cuaderno contable. Este cuaderno es un recurso de monitoreo que el Programa propone como medio de verificación de las actividades financieras realizadas en las comunidades.

- *Paso 7. Archivo de documentación financiera:* esta actividad corresponde a la recolección y el cuidado que se debe tener con los comprobantes de pago. Los comprobantes se deben guardar en archivos o carpetas que diferencien claramente si se trata de pagos a docentes, material sujeto a reposición o corresponda a alguna otra gestión.
- *Paso 8. Liquidaciones:* las Juntas Directivas de AECO se reúnen con el promotor y realizan las liquidaciones de los gastos que se han efectuado hasta ese momento. Estas reuniones tienen dos modalidades según lo comentado en las entrevistas: mensuales, en las que el promotor verifica los pagos y ayuda a las AECO a llenar una serie de documentos para que se pueda realizar el siguiente pago; y una reunión anual que se lleva a cabo al final del año; para esta revisión, los maestros hacen un inventario de lo que hay en la escuela, que es revisado por la AECO, el promotor y ocasionalmente los padres y madres de familia. Una vez que todas las partes están de acuerdo, es firmado y entregado a la Dirección Distrital, esta da una copia a los COMDE para buscar alguna solución.

Como ya se describió, en el proceso de uso de los fondos PROHECO varias personas llevan un control para poder asegurar la transparencia y el funcionamiento del proyecto.

Gestión de recursos No PROHECO por parte de las escuelas

Las AECO y las organizaciones de padres y madres de familia tienen la responsabilidad de gestionar recursos para mantener las escuelas en buenas condiciones o repararlas con recursos propios. En este apartado se describirá la gestión de recursos que no proceden de PROHECO, como el aporte de las municipalidades, de los padres y madres de familia y de las ONG.

Gestión de recursos municipales, de padres de familia y ONG

La principal fuente de financiamiento adicional a las escuelas PROHECO son las municipalidades. En los tres municipios visitados hay casos de alcaldías que han donado materiales de construcción para mejorar las condiciones de infraestructura de las instituciones educativas.

Los padres y madres de familia contribuyen con las actividades de las escuelas aportando trabajo, material para las reparaciones y en algunos casos

dinero en efectivo para necesidades puntuales como pagar el transporte de la merienda escolar o el transporte del docente cuando tiene que incorporar los resultados al Sistema de Administración de los Centros Educativos (SACE). Los padres deciden el monto de sus aportes, tratándose de familias en condiciones de pobreza no suelen ser altos.

En algunas escuelas mencionaron que reciben ayudas esporádicas e imprevistas de organizaciones como Child Fund o misiones de estudiantes extranjeros. No se especificó en qué consisten estas ayudas. Con respecto a otras donaciones, como medicamentos para los niños, zapatos o uniformes, los padres deciden cómo usarlas para mejorar las condiciones materiales de la escuela o en el proceso de enseñanza.

Principales hallazgos

El análisis del uso de los recursos financieros indica que las escuelas PROHECO tienen pre-establecida una partida asignada para pago de docentes y material sujeto a reposición –rubro suprimido desde el año 2014–. Existen varios mecanismos de control en el que participan varios actores con el propósito de asegurar la eficiencia y la transparencia a lo largo del proceso. Las AECO pierden autonomía en aquellos casos en los que no toman parte de ciertos pasos del proceso administrativo, cediendo esta actividad al docente o al promotor.

Una serie de recursos No PROHECO apoyan la actividad educativa de estos centros, provienen principalmente de las municipalidades, estos siempre son en especie y se dirigen al mantenimiento y mejora de la infraestructura escolar; las ONG´s también aparecen como aportantes eventuales. Los padres y madres de familia también realizan aportes: materiales para reparación de la escuela, dinero para el traslado de la merienda escolar y para el pago de la conexión al SACE.

3.g. Impacto del Programa

El impacto del Programa se establece en función de valoraciones que hacen los actores en lo referente a cambios en las prácticas que denotan un mejoramiento en la organización escolar, en la organización pedagógica y en la organización del trabajo docente. Finalmente se recogen las perspectivas positivas y negativas que son un indicio de las contribuciones realizadas por el Programa.

Organización escolar

Las escuelas cuentan con un Director, en general es el docente con más experiencia. En el caso de las escuelas uni-docentes, el mismo docente realiza la función de Director. En escuelas con más de un docente, el Director es elegido por sus compañeros en una reunión. Como ya se mencionó, en las escuelas PROHECO este puesto no tiene ninguna remuneración extra. Ser Director implica encargarse directamente de los trámites de matrícula y trámites administrativos de la escuela.

Anualmente las escuelas tienen que presentar un Proyecto Educativo de Centro (PEC) y un Plan Operativo Anual (POA), en los cuales se describen las acciones previstas para alcanzar objetivos definidos hacia la mejora de la escuela, esto es una obligación establecida por la Secretaría de Educación para todos los centros educativos a nivel nacional. Tanto el POA como el PEC deben ser formulados por los docentes con la participación de los padres y madres de familia, a partir de las necesidades de la escuela y la población escolar. Posteriormente debe ser entregado a la Dirección Distrital. En general, son pocas las escuelas PROHECO que afirman contar con un PEC, normalmente solo formulan el POA. Los indicios de una participación activa de los padres de familia en la construcción del POA son mínimos, los docentes explicaron al respecto que los convocan a reunión y los consultan sobre las temáticas que van dentro del POA, pero no les informan que sus opiniones y percepciones serán tomadas en cuenta para plantear probables soluciones a la problemática de la escuela en la planificación operativa. También se encontraron escuelas donde la comunidad se involucraba lo suficiente como para que los padres y los docentes elaboraran el POA de manera conjunta.

Organización pedagógica

Los docentes hacen la planificación diaria de sus clases para cada grado utilizando como referencia el *Diseño Curricular Básico* (DCNB), además los estándares y programaciones, documentos que –según los entrevistados– les proporciona la Dirección Distrital; además se apoyan en los textos para definir el contenido a desarrollar. Para la planificación de sus clases, mencionaron tomar como referencia la *Guía del maestro* incluida en los libros de texto y los planes de clase de la Secretaría de Educación.

Los docentes dijeron tener los libros de texto oficiales, mientras que los padres afirman que no hay suficientes por área curricular y para que cada niño y niña reciban uno. Se cuenta con libros de texto pero solo se pueden usar en la escuela. La Secretaría de Educación provee estos materiales, aunque no ocurre todos los años ni de manera programada.

Se evalúa a los niños y niñas de forma continua, sumativa y formativa, como establece el DCNB. Se manejan los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación, que privilegian el trabajo independiente y el trabajo práctico (40% de trabajo en casa, 30% trabajos en el aula y 30% en exámenes). Estos centros educativos participan también en las evaluaciones censales que realiza la Secretaría de Educación a través de las direcciones distritales, de esta instancia derivan las instrucciones para evaluar a los alumnos.

En los centros educativos donde los docentes tienen menor formación académica, se evalúa a los niños –según expresión de los entrevistados– con pruebas escritas y orales. Los docentes consultados reconocen que no tienen suficiente información de cómo se practica una evaluación que corresponda con las disposiciones de la Secretaría de Educación. Los alumnos de estos centros educativos suelen indicar que se han quedado al margen de los procesos de evaluación que implementa la SE debido a la ubicación marginal de las escuelas.

Los docentes de las escuelas PROHECO tienen una carga y condiciones de trabajo muy similares a las de sus pares de las escuelas No PROHECO, pero no cuentan con los mismas condiciones laborales y tampoco con ningún tipo de estímulo. Además, no tienen estabilidad y manifiestan temor frente a los cambios de gobierno en los cuales se pone de manifiesto la vulnerabilidad de su puesto, por estas razones estos docentes buscan oportunidades laborales en las escuelas No PROHECO. Esta investigación encontró que la rotación en las escuelas PROHECO es significativamente más alta que en las escuelas regulares.

Principales hallazgos

La gestión escolar es conducida por un director que es escogido internamente, mientras que en los centros No PROHECO hay una dirección oficializada mediante el proceso de reclutamiento y selección de la Secretaría de Educación. Las escuelas PROHECO no cuentan con PEC, pero sí con el

POA, en comparación con las No PROHECO que suelen tener su PEC y POA, respectivamente. No obstante, entre ambos modelos existe una diferencia que podría influir en lo académico y remite al involucramiento de los padres, madres de familia y la comunidad en la gestión de la escuela, es decir, los padres de las escuelas PROHECO suelen percibir la escuela como propia, perteneciente a su comunidad y que el docente puede ser sancionado por ellos. En este sentido, la relación que parecen tener los padres de familia con la escuela y los docentes resulta más cercana a la que se establece entre los actores locales y las escuelas tradicionales. Esta situación puede influir en la organización escolar, porque cuando los padres muestran arraigo, respeto y cercanía por la institución educativa, los niños reproducen esas percepciones en el aula y en su actitud hacia el docente y el aprendizaje.

La organización pedagógica de los centros educativos PROHECO y No PROHECO muestran estar alineados con las políticas curriculares nacionales y específicamente con el *Diseño Curricular Nacional Básico* (DCNB), que indica qué es lo que se debe enseñar. Este instrumento se complementa con las programaciones curriculares oficiales que prescriben a los docentes los tiempos en los que deben desarrollar los contenidos. En el caso de las escuelas PROHECO, la organización del trabajo docente suele verse afectada por las frecuentes rotaciones y cambios derivados de la falta de estabilidad laboral; por el contrario, en las escuelas No PROHECO este factor no parece ser una influencia considerable en la labor docente.

4. Conclusiones

Los hallazgos de este estudio permiten concluir que el modelo PROHECO ha realizado contribuciones significativas al sistema educativo hondureño, pero al mismo tiempo experimenta limitaciones que reducen su efectividad potencial para alcanzar los objetivos educativos como se expone a continuación:

1) *PROHECO es un medio para dar acceso a la educación básica a comunidades tradicionalmente excluidas:* el modelo PROHECO ha servido al propósito de cerrar la brecha de exclusión e inequidad que estas poblaciones han sufrido tradicionalmente debido a las debilidades del modelo educativo tradicional y su incapacidad de atender a las comunidades rurales postergadas. Como se ha podido constatar en esta investigación, las escuelas

rurales que sirvieron de grupo comparativo están situadas en lugares con mejores condiciones que las que presentan las escuelas PROHECO.

2) *PROHECO presenta dificultades de institucionalización en el nivel local:* el modelo ha sido incorporado oficialmente dentro de la estructura de la Secretaría de Educación tanto del nivel central como desconcentrado; con lo cual se asume que PROHECO es un programa plenamente incorporado en la dinámica institucional de la Secretaría de Educación.

3) *Las escuelas PROHECO no cuentan con las condiciones básicas para enseñar, no obstante se valora el acceso a los servicios educativos:* la infraestructura de las escuelas es deficiente. Existen centros educativos que han sido construidos pero al no tener mantenimiento se han deteriorado gradualmente, otros ni siquiera cuentan con un edificio escolar y tampoco con servicios básicos.

4) *Escasa independencia y autonomía de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO):* los resultados muestran que las AECO representan un espacio de fortalecimiento de las comunidades pero también existen distintos niveles de participación entre los municipios investigados.

5) *Buen uso de los fondos PROHECO, pero debilidad en las organizaciones comunitarias para asumir el control de los recursos:* las experiencias muestran que el uso de los recursos financieros ha sido transparente y muy controlado. No obstante, en varias de las comunidades investigadas, los miembros de las AECO no han desarrollado suficientes capacidades para una gestión financiera eficiente. Sí bien han tenido el compromiso de hacer un uso adecuado de los recursos y se han establecido los controles, no siempre estas organizaciones asumen la conducción de los procesos.

6) *La calidad educativa es una tarea pendiente en PROHECO:* los efectos de la educación ofrecida por las escuelas PROHECO son valorados positivamente en algunos aspectos como: asistencia a clases, despertar el interés de los padres sobre los procesos educativos, introducir metas educativas de interés para la comunidad, hacer uso de los mismos textos, estándares y programaciones que las escuelas regulares; y además, que las evaluaciones –según los docentes– muestran resultados similares a los del resto del país (deficientes) y sitúan a las escuelas en condiciones de rendimiento similares al sistema tradicional.

7) *Los recursos humanos docentes de las escuelas PROHECO no tienen incentivos suficientes para mantenerse en el Programa:* aunque el personal docente ha ido mejorando su formación académica a tal grado que la mayoría tiene un nivel de licenciatura en el campo educativo y es reconocido y apreciado en la comunidad, la precariedad de sus condiciones laborales provoca insatisfacción y en muchos casos retiro del Programa cuando se logra encontrar un empleo más atractivo y mejor remunerado.

Referencias bibliográficas

Alas, M. & Moncada, G. (2010), "Problemas de equidad del sistema educativo Hondureño", *Revista Iberoamericana de evaluación educativa*, 3 (3). http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art7.pdf .

Altschuler, D. (2010), "Padrinazgo y política educativa en Honduras: El caso de las escuelas PROHECO", *Revista Paradigma de Investigación Educativa* (30), pp. 11-42.

Durston, J. (1999), *La gestión comunitaria de la educación rural en el PROHECO: estrategia, avances y reto,* Santiago, CEPAL.

————(2000), *¿Qué es el capital social comunitario?,* Santiago, CEPAL.

Hernández, R. (2004), *Estudio sobre la educación para la población rural en Honduras,* Tegucigalpa.

Juarez & Associates (2003), *The Effects of Active Learning Programs in Multigrade Schools on Girls' Persistence in and Completion of Primary School in Developing Countries. Girls' Education Monitoring System (GEMS),* Washington, DC, Office of Women in Development.

López, N. (2004), *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad,* Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Paes de Barro, R., de Carvalho, M. & Franco, S. (2006), *Pobreza rural en Honduras: Magnitud y determinantes,* Tegucigalpa, Alin.

PNUD (2010), *Objetivos de desarrollo del milenio Honduras,* Tegucigalpa, http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/mdg/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-honduras-2010.html.

PREAL (2015), *Informe de seguimiento 2015 Honduras: Estado de las políticas públicas docentes,* Tegucigalpa, FEREMA.

Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, S. (1983), *Decentralization in Developing Countries,* The World Bank, Washington, DC.

Sánchez-Piloneta, A. (2002), "Dispositivos de empoderamiento para el desarrollo psicosocial", *Universita Psychologica, 1* (2), pp. 39-48. Obtenido de http://www.redalyc.org/articulo.oa?

SCW/SE (2004), *Plan maestro para el informe de la infraestructura educativa en Honduras: Informe nacional.*

SE-PROHECO (1999), *Manual de Organización y Fundamentos de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) de las Escuelas PROHECO,* Tegucigalpa.

Souto Simão, Marcelo *et al.* (2015), *Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación. El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria,* Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO; Tegucigalpa, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales. Disponible en: www.buenosaires.iipe.unesco.org

Programa Escuelas Autónomas en Nicaragua. Lecciones de una experiencia

Melba Castillo Aramburu
Julio Martínez Ellsberg

El objetivo de esta investigación es realizar una revisión bibliográfica de fuentes secundarias sobre la implementación del programa de descentralización educativa en Nicaragua llamado "Escuelas Autónomas" que se desarrolló entre los años 1993 y 2006. El documento se divide en secciones que describen el contexto en que se implementó el Programa, la forma que asumió su desarrollo y el análisis del impacto que tuvo la política en cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad y la equidad de la educación, al igual que sobre los factores que generaron la interrupción del Programa. Finalmente, se señalan algunos elementos que contribuyeron al debate en el seminario regional "Programas de subvención escolar en América Latina. Experiencia acumulada y transformaciones", en cuyo marco se elaboró este documento.

1. Contexto en que se implementa el Programa

Inestabilidad política

Para analizar las motivaciones que llevaron a la aplicación de las políticas de descentralización del sistema educativo nicaragüense, formalizado en el año 1993, es importante entender tanto el contexto en el que vivía entonces Nicaragua, en particular la inestabilidad política y económica del país, como los cambios que se llevaban a cabo a nivel regional durante esa misma década.

Al llegar el año 1993, Nicaragua estaba viviendo un momento de cambio ideológico y político radical, culminando un periodo de varias décadas de inestabilidad económica y política, que tuvo su inicio con el terremoto del 23 de diciembre de 1972, que destruyó la capital, Managua, y con ello, el principal centro económico y político de la sociedad nicaragüense.

Durante el período de reconstrucción post-terremoto, el descontento ciudadano con la dictadura de Anastasio Somoza Debayle, último miembro de una dinastía que había gobernado el país desde 1937, fue creciendo rápidamente. Las acciones de los grupos insurgentes multiplicaron hasta llegar a la guerra abierta en 1978. Este estado de guerra continuaría en Nicaragua, con una breve interrupción tras el triunfo de la revolución sandinista, hasta el año 1990.

Luego del triunfo de la revolución sandinista, se formó un grupo armado contrarrevolucionario con el propósito de derrocar este nuevo sistema. Con la elección de Ronald Reagan a fines de 1980 a la presidencia de Estados Unidos, este se encargó de financiar directamente la contrarrevolución que, con ese apoyo, se volvería un adversario formidable, puesto que su objetivo era derrocar el gobierno sandinista a través de la guerra armada. Sus fuerzas llegarían a ser de hasta 22.000 soldados activos y representarían uno de los principales obstáculos para el proyecto social y económico sandinista de los años ochenta. Además del apoyo militar a la oposición, el país fue sometido a un duro embargo económico con profundas consecuencias para su crecimiento.

Política educativa en Nicaragua (1979-1990)

La revolución sandinista triunfó en julio de 1979, y trajo un cambio radical en el sistema político y económico del país; su propuesta era lograr mayor justicia social a través de la centralización del poder en el Estado, que se convertiría en el principal motor económico y social del país.

En los primeros años del proyecto social y económico sandinista se lograron implementar varias políticas enfocadas a la redistribución de bienes, en particular respecto de la salud, la educación y la agricultura, con un enfoque en el aumento de la producción nacional, que tendría como base principal la cooperativa y la empresa estatal.

En relación con la educación y la salud, hubo un incremento marcado en los respectivos presupuestos durante los primeros años del gobierno sandinista. Según De Franco y Sevilla (1994:19), los gastos en salud y educación crecieron drásticamente llegando a ser en 1981 casi el doble de lo que habían sido en 1970. Este crecimiento continuó hasta llegar en 1985 a ser casi el triple respecto de 1970. Analizando el incremento en gastos en educación per cápita, este subió un 26% para 1981 y 46% para 1985, en comparación a 1970.

Los ejes fundamentales del gobierno sandinista hacia la educación durante estos años fueron: la ampliación y la diversificación de la oferta educativa; la vinculación educación-trabajo; y el carácter popular de la educación, expresada en la prioridad otorgada a su ampliación hacia los sectores populares, especialmente los rurales (Arríen y Matus, 1989). Asimismo, la Constitución política de 1987 estableció que la enseñanza básica era gratuita y obligatoria.

También hubo énfasis en la Educación de Adultos, enfocada en los sectores populares. La campaña de alfabetización impulsada en el año 1980 logró bajar la tasa de analfabetismo adulto de aproximadamente 50% (76% en zonas rurales y 28% en las ciudades) a un 12% (Arríen y Matus, 1989:37). En cuanto a la Educación Rural, entre 1979 y 1983, la matrícula creció a una tasa de 14.3% anual, mientras que la matrícula general en los otros niveles, sin incluir la Educación Superior, crecía a una tasa de 9.8% anual.

Para atender la ampliación de la demanda, los empleados del sector público en el Ministerio de Educación pasaron a ser de casi 14.000 en 1977 a un poco más de 32.000 en 1990, el último año del gobierno sandinista (Castillo 1999:76).

Si bien en los primeros años de los ochenta estos avances fueron alentadores, en cuanto a la cobertura y la equidad educativa en el país, en la segunda mitad de los años ochenta el país sufrió tal inestabilidad económica y política que esta ampliación se vio frenada y hasta revertida. En esos años el Estado reenfocó sus esfuerzos hacia la defensa y la producción. Esta situación, más la situación crítica de la economía nacional en ese momento, hizo que el presupuesto para educación y salud se redujera de manera drástica, hasta representar en el año 1989 un 50% menos de lo que había sido en 1970 (Castillo 1999:75).

La reducción en el presupuesto educativo a partir del año 1985 derivó en deterioros en la infraestructura, la pérdida de maestros calificados, y en consecuencia, afectó la calidad educativa. En esos años hubo un aumento en las tasa de analfabetismo, un descenso en las tasas de retención y aprobación, aumento del empirismo[1] de los maestros, y una pérdida en la práctica del carácter prioritario de la educación al pasar la atención a la defensa y a la producción (Arríen y Matus, 1989:37-38).

1 Nota del Editor: el término empirismo refiere aquí al ejercicio de la profesión docente sin la formación inicial requerida por la legislación.

La economía nicaragüense antes del Programa Escuelas Autónomas

La guerra anti-somocista en 1978-1979 representó un choque brusco para la economía, solo en el año 1979 generó una reducción del 26% del PIB[2]. Después de este choque, y según el país se iba estabilizando con el nuevo gobierno, la nación vio un crecimiento relativamente estable, de un promedio de 3.4% entre 1980 y 1983. Sin embargo, a partir de 1984 la situación de la guerra desestabilizó tanto al país, que la economía comenzó un proceso de contracción, en el que no se vería un solo año de crecimiento económico hasta una década después. Según las estimaciones del gobierno de esa época, el desempleo pasó de un 3.2% en 1985 a 10.9% en 1990, y continuó creciendo hasta llegar a 14.4% en 1992[3].

En 1990, las presiones por la pacificación y la difícil situación económica del país, agravada por la caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente pérdida de apoyo de los países del área socialista, obligaron al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) a llamar a elecciones anticipadas, las que desembocaron en el triunfo de la oposición aglutinada en la Unión Nacional Opositora (UNO). En ese año, en que se da el traspaso del poder del gobierno sandinista a Violeta Barrios de Chamorro, el ingreso per cápita en el país era un 56% menor respecto de 1977. La paz que se firmó en 1989 no fue suficiente para generar un cambio rápido a esta situación. No fue hasta 1994, cuatro años después del cambio de gobierno y el fin de la guerra, cuando el país comenzó a ver un repunte y a crecer nuevamente.

Contexto regional.

Reformulación de las políticas fiscales de los países de América Latina en los años noventa

En América Latina se asistió en los años ochenta y noventa, especialmente, a un intenso proceso de reformas en el ámbito de las políticas públicas, las que incluyeron: a) el campo estrictamente macroeconómico con énfasis en los balances fiscal y financiero; b) la liberalización comercial, cuyo objetivo básico fue la desgravación arancelaria y los mecanismos de desregulación,

2 Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo mundial*. Consultado en octubre 2015.
3 Porcentaje de la fuerza laboral sin trabajo pero capaz y buscando ocupación.

dirigidos a lograr mayores niveles de apertura de las economías y otorgar un mayor peso al sector privado en la actividad económica; c) la privatización de empresas públicas, que buscaban disminuir el carácter del Estado como ente ejecutor, fortaleciendo en contrapartida un papel primordial del sector privado; y d) la reforma fiscal, cuyos objetivos fueron variables en cada país, pero que en muchos casos tuvo por meta promover al sector exportador, siempre en la dirección de buscar mayores niveles de apertura externa y una mayor diversificación de las exportaciones.

"Hasta mediados de los años ochenta, las economías de América Latina y el Caribe se encontraban plagadas de problemas estructurales" (BID, 1996 b:73) (...) "El colapso del crecimiento económico y las altas tasas de inflación de los años ochenta condujeron a un cambio de orientación en muchos de estos campos, complementando los esfuerzos de estabilización en materia fiscal y monetaria. Si bien hubo variaciones de país a país, prácticamente todos emprendieron la tarea de abrir sus economías y liberalizar y fortalecer sus estructuras financieras" (BID, 1996 b:73).

Estos esfuerzos iniciales de reforma, según algunos parámetros, podrían considerarse exitosos al haber logrado, la mayoría de los países, estabilidad macroeconómica y mayores niveles de apertura externa. El Banco Interamericano de Desarrollo, uno de los principales impulsores de este proceso de reformas, con el objeto de analizar los progresos en cuanto a la ejecución de dichas reformas, construyó "un índice de políticas estructurales mediante el cual se miden los avances de cada país en cinco áreas de reforma: comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral. El índice refleja la libertad que le otorgan al mercado las políticas económicas en estas cinco áreas, bajo el presupuesto de que el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de las reformas en materia económica ha sido la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos" (BID, 1997:33).

De acuerdo con la medición proporcionada por dicho índice, construido con un valor máximo de uno, el índice en América Latina llegaba a un 0.34 en 1985, "reflejando el predominio que tenían las políticas de intervención y regulación frente a las políticas de libre mercado" (BID, 1997:33). En 1995, después de diez años de reformas, el promedio general para la región era de 0.62.

Junto a las reformas iniciales que estuvieron enfocadas básicamente hacia el campo macroeconómico, los organismos internacionales recomendaron continuar avanzando hacia el campo de la reorganización del Estado y la provisión de los servicios sociales. Se trataría, en palabras del BID, de la segunda generación de reformas (BID, 1996,b). En el caso de la educación, se afirma: "Las tendencias más promisorias reconocen la conveniencia de incrementar el rol del gobierno en el financiamiento de la educación a través de mejores mecanismos de asignación de recursos; las oportunidades que surgen de aumentar la autonomía y la responsabilidad de las escuelas, y el valor de asignar un rol más importante a las comunidades locales, los padres y los estudiantes en los procesos de gestión escolar" (BID, 1996b:288).

La prioridad asignada por los organismos internacionales y algunos países al ámbito económico y financiero determinó la naturaleza de las políticas educativas implementadas en la época, orientadas por un enfoque de sesgo marcadamente economicista, despojando, en muchos casos, a los procesos educativos de su naturaleza y sus finalidades. La teoría del capital humano y la importancia de su promoción fungió como justificación teórica para la influencia de los economistas y sus paradigmas en las políticas educativas y en la investigación educativa, con impactos prácticos e ideológicos en el sistema educativo de muchos países de distintas latitudes.

2. Detalles de la implementación del Programa Escuelas Autónomas

Diagnóstico

Al asumir el gobierno de la señora Violeta Barrios de Chamorro, su misión estratégica fue concretar lo que entonces se llamó una triple transición, «de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia y del socialismo a una economía de mercado» (Medal, 1998:81). Los ejes programáticos apuntaron básicamente a lograr la paz, mejorar la situación económica de la población e impulsar un proceso de democratización en el país.

El principio orientador de las reformas emprendidas fue el cambio en la concepción de las relaciones que deberían primar entre el Estado y la sociedad, prevaleciendo el carácter subsidiario, facilitador, complementario a la

actividad privada que debería cumplir el Estado, en contraposición a la concepción de Estado del gobierno sandinista, que lo consideraba el rector de las actividades económicas.

Estos esfuerzos de reforma se desarrollaron en un trasfondo marcado por la polarización política, donde las diferentes iniciativas señaladas, especialmente aquellas que implicaban mayores costos para la población, tuvieron como respuesta numerosas huelgas, movilizaciones y protestas, lo cual acrecentó el clima de conflicto que caracterizó el período de gobierno de Barrios de Chamorro.

Es interesante anotar que el año 1993, el inicio del proceso de descentralización educativa, fue un tiempo particularmente difícil ya que registró el mayor número de conflictos en el período, destacándose por su incidencia entre la población; el sector universitario se movilizó para mantener el aporte del presupuesto fiscal a las universidades públicas del país.

Para modificar el carácter del Estado nicaragüense, el gobierno de Barrios de Chamorro contaba con la capacidad que le otorgaba la Constitución política vigente, aprobada en 1987 bajo el gobierno sandinista. Según lo dispuesto constitucionalmente, todas las decisiones de política económica en el ámbito monetario, financiero o fiscal eran competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Fue hasta las reformas de 1995, y como resultado de un intenso debate al interior del Parlamento, cuando se estableció que la política fiscal debía ser aprobada previamente por la Asamblea nacional.

La otra gran tarea emprendida por el gobierno de Barrios de Chamorro fue la estabilización de la economía. Después de un período de desequilibrios en los principales balances económicos, cuya expresión más acusada fue el proceso de hiperinflación durante los años 1987-1991, la administración Chamorro, con el apoyo de los organismos internacionales, inició un programa económico que implicó un estricto control sobre las principales variables macroeconómicas.

El programa de estabilización tuvo como componente clave el control del gasto público. La política fiscal se convirtió en uno de los puntales de la política económica, sobre todo después de firmados los primeros acuerdos con el FMI en febrero de 1991, quien pasó a supervisar directamente el Programa de Estabilización y a apoyar el programa de reformas estructurales, el que también contó con asistencia técnica y financiera del Banco Mundial.

De acuerdo con las políticas de restricción del gasto público, el primer paso fue la reducción de la nómina del Estado, la cual se vio facilitada inicialmente por la desmovilización de una parte considerable de las fuerzas armadas en 1990, el inicio del proceso de privatización de empresas públicas y la puesta en ejecución del plan de movilidad laboral para los trabajadores del Estado.

La reforma educativa tuvo entonces como telón de fondo una crisis económica aguda, de la cual existía plena conciencia en distintos sectores sociales. Si bien se planteó una activa oposición a las reformas económicas por parte de los sectores ligados al FSLN, la legitimidad de ese liderazgo estaba cuestionada por la cuota de responsabilidad que se le atribuía al FSLN en la crisis económica en que se encontraba el país.

La aplicación de una política monetaria, fiscal y de crédito sumamente restrictiva dirigida a restablecer los equilibrios macroeconómicos como parte del programa de estabilización y de ajuste estructural dio como resultado un agravamiento en la distribución del ingreso nacional y en la capacidad de las familias para acceder a los servicios sociales básicos, lo cual significó un empeoramiento de las condiciones de pobreza de la población. Y para los maestros –como bien señala Fernando Reimers (1992:192-193) para referirse a los efectos de los planes de estabilización y reforma estructural aplicados en varios países de América Latina–, su salario "fue la principal variable de ajuste". En Nicaragua, los salarios de los maestros ya habían sufrido un fuerte deterioro producto de la hiperinflación y el nulo incremento en el presupuesto educativo en los años de la guerra.

El Banco Mundial, sobre la base de la Encuesta Nacional de Nivel de Vida aplicada en 1993 a 4.458 hogares en todo el país y usando la metodología de línea de pobreza, la ubicó en US$ 429 dólares al año y la pobreza extrema en US$ 202 dólares por año para el caso de Nicaragua. Según los resultados presentados, en la fecha señalada, el 50% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y un 19% en situación de pobreza extrema. El panorama era aún más difícil en el sector rural donde un 76% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza y un 36% en extrema pobreza (World Bank, 1995).

Ese fue el contexto en el cual se inició la Autonomía Escolar en Nicaragua, en un principio "concebida como una devolución de poder a los padres de familia para rescatar su autoridad sobre el contenido ideológico de la educación

de sus hijos, la autonomía escolar se convirtió rápidamente en un mecanismo financiero que tuvo repercusiones sobre la gestión escolar, con resultados mixtos en cuanto a equidad, eficiencia interna y niveles de aprendizaje" (Arcia, 2009:1).

En el campo educativo, se buscó romper con muchos de los elementos que caracterizaban el sistema educativo anterior. A juicio de Humberto Belli, ministro de Educación durante el período 1990-1998, "los 10 años del régimen sandinista, el currículo, los textos, las ideas, los conceptos, así como la formación y administración del sistema educativo respondía a un esquema político diferente al de una democracia participativa" (Castillo 1999:101).

En el diagnóstico de la situación nacional que hizo el nuevo gobierno hubo factores clave que se tomaron en cuenta en el momento de decidir sobre los cambios que se llevarían a cabo, los que se pueden dividir entre el aspecto técnico, económico, y más importante, el ideológico.

Criterios técnicos

En el documento "Lineamientos del MED en el nuevo gobierno de Salvación Nacional" (MED, 1991), el gobierno de Barrios de Chamorro expuso su criterio de que el gobierno sufría de "baja calidad de la enseñanza y de excesiva politización" y propuso como los principales problemas del sistema anterior:

a) El carácter centralista y autoritario.
b) La ineficiencia interna del sistema educativo.
c) La politización e ideologización de los contenidos.

Al analizar los registros de los centros escolares, el MED había encontrado que cerca de dos tercios de los niños que entraban en la escuela la abandonaban antes de completar el cuarto grado. Esto planteaba que uno de los grandes objetivos prioritarios tendría que ser "retener más niños en los primeros grados de Primaria" (Castillo 1999:99).

En cuanto a la deserción, según el MED se calculaba que entre los estudiantes de Educación Primaria en 1990 y 1991 la deserción era cercana al 20%, con una tasa de aprobación del 70%. La deserción en la Educación Secundaria alcanzó en 1991 una tasa del 25%, con una tasa de aprobación del 55%. Según datos del MED, solo un 19.7% de los estudiantes que ingresaban a primer grado terminaban Primaria sin repetir ningún grado (Castillo 1999:98).

Otro diagnóstico de la época, elaborado por Research Triangle Institute en 1994, indicaba que el principal problema de la educación en Nicaragua era la "repetición", especialmente en primer grado y en el sector rural. Según sus datos, basados en una encuesta de hogares, de más de 6.000 niños, la deserción era menor que la que había encontrado el MED, y además, sus causas eran fundamentalmente extra-escolares, lo cual no era el caso de la repetición, que se debía en más de un 60% al sistema escolar. El estudio de RTI estimó que "un 40% de los espacios disponibles en primer grado estaban siendo ocupados por niños que ya habían estado en el mismo grado" (USAID 1995:17).

Ambos diagnósticos coincidían en la importancia que tenía, para la superación de estos problemas, la participación e interés de los padres de familia en la educación de sus hijos, y que había que alcanzar mayores niveles de participación de las familias.

Criterios económicos

El nuevo gobierno tenía un escaso margen de maniobra frente a las necesidades acumuladas que había generado la situación de guerra, y contaba con fondos limitados ante necesidades y demandas crecientes por parte de una población cansada de la guerra y la escasez. Por ejemplo, en 1993 se estimaba que 9.000 de las 12.000 aulas de clase del sistema educativo necesitaban ser reparadas o reconstruidas (Castillo 1999:99). Como ya se mencionó, el gasto educativo per cápita había sido reducido considerablemente hacia el final del mandato sandinista.

Vale la pena mencionar que, en el diagnóstico que se hizo, faltaron algunos elementos fundamentales para la implementación de políticas públicas, entre ellos el diálogo público, ya que el gobierno de Barrios de Chamorro heredó un funcionamiento del Ministerio de Educación donde este podía decretar cambios en el sistema educativo sin tener que pasar por el Parlamento. Esto hizo que los cambios fueran realizados de manera rápida, pero sin el debate y los consensos con los diferentes sectores, necesarios para el éxito en la implementación de una política pública, especialmente en el ámbito educativo.

Criterios ideológicos

La tercera razón por la cual el gobierno estimó necesaria la implementación de una política de descentralización fue de tipo ideológico: quitar poder al

Estado y asignarlo a los padres y madres de familia y otras instituciones como la empresa privada y la iglesia católica en la toma de decisiones, como actores fundamentales del proceso de democratización el país. Como lo afirmó el ministro Belli, principal impulsor de la autonomía: "Hemos querido reducir al Estado a un rol normador, facilitador, y transferir una cuota muy importante de ese poder decisorio a este conjunto de padres de familia, alumnos y maestros que constituyen el consejo escolar y eso lo vemos como un bien en sí mismo, no sólo como un medio para mejorar el aprendizaje, sino que aún en la hipótesis que no se fueran a mejorar los aprendizajes, si se mejora la participación de la comunidad y se va creando una nueva cultura política, democrática, de participación de los padres en decisiones que les competen, ya se avanzó, entonces los objetivos no son estrictamente educativos. Hay objetivos educativos, pero también hay objetivos extra educativos" (Humberto Belli, noviembre de 1998, entrevista con Melba Castillo, en Castillo 1999:105).

El resumen de diagnóstico que presentaba el Ministro sobre el sistema que heredó era que: "El carácter centralista y autoritario había reducido tanto a centros escolares como a padres de familia al rol de receptores pasivos de directrices emanadas del gobierno central" (Castillo 1999:97).

Se planteaba entonces una reforma del Estado, enfocada al retiro del Estado como principal actor de las políticas económicas y sociales. El Estado, a tono con las reformas vigentes en la época, se volvería un facilitador de las relaciones económicas y sociales bajo una concepción de complementariedad y apoyo al desempeño del sector privado.

Resultado del diagnóstico

A partir del diagnóstico realizado, los principales objetivos de la política educativa del nuevo gobierno serían:

1) Elevar las tasas de retención. Para esto se enfocó en: a) la capacitación de maestros; b) la distribución del vaso de leche, en el cual se aseguraba un suplemento alimenticio a los niños de los primeros años de primaria; y c) mejoramiento de la infraestructura.
2) Moralizar a la juventud. Preparar a jóvenes éticos y morales capaces, entre otras cosas, de "formar mejores hogares" (MED, 1993:4).

3) Descentralizar los servicios de la educación, para lograr la cogestión del sistema educativo hacia la democratización de la educación y la construcción de nuevos espacios de participación ciudadana.

Los objetivos del programa de descentralización se podrían esbozar brevemente como los siguientes:

1) Asegurar el derecho natural y primario de los padres de familia a decidir el tipo de calidad de educación que sus hijos deben recibir.
2) Mejorar la calidad de la educación.
3) Elevar la retención escolar.
4) Incorporar en la gestión educativa a los docentes, padres de familia y estudiantes.
5) Alcanzar mejores niveles de eficiencia en el uso de los recursos humanos, físicos y financieros.
6) Dignificar la profesión del magisterio.
7) Fomentar una cultura de transparencia económica, moral y ética de todos los involucrados en el proyecto.

Discusión sobre el ente ejecutor y por qué su elección

Como se administró el Programa

Es importante hacer la distinción entre lo que fue la autonomía en términos de su reglamentación y normativas, y la forma en que fue implementada en los centros escolares. Según las autoridades ministeriales que impulsaron la autonomía escolar, con esta propuesta se buscaba devolver a los padres de familia la responsabilidad por la educación de sus hijos.

Inicialmente fue implementada como un proyecto piloto en centros seleccionados de secundaria, sin embargo, poco a poco se fue ampliando hasta cubrir casi todos los centros de secundaria y una mayoría de centros escolares de primaria. En sus inicios no se contó con una legislación específica, las diferentes iniciativas fueron reglamentadas mediante decretos ministeriales. Posteriormente, a inicios del año 2002, se aprobó la Ley 413 de Participación Educativa y su Reglamento, el cual en su artículo 7 establece: “de conformidad con la Ley, los Padres de Familia son los primeros responsables de la educación de sus hijos en la toma de decisiones referidas a las funciones y actividades educativas, y a la gestión administrativa del centro”.

La autonomía iniciaba en un centro mediante un contrato firmado entre el Ministerio de Educación y el centro, previa consulta con la comunidad educativa. Según los lineamientos del Ministerio de Educación, la organización de la autonomía al nivel de escuela descansaba en un Consejo Directivo de Padres de Familia, elegido por la Asamblea de Padres de Familia. El Director de la escuela era seleccionado por el Consejo Directivo Escolar entre una lista de candidatos, cuya elegibilidad, sobre la base de criterios profesionales, tenía que ser aprobada previamente por el MED. En los reglamentos emitidos por el MED, esa era la norma; sin embargo, en la práctica el nombramiento del Director, la mayor parte de las veces, descansaba en las autoridades educativas departamentales o nacionales, según la importancia del centro.

La autonomía escolar trasladó directamente la asignación presupuestaria a los centros, que antes se manejaba en forma centralizada. El Consejo Directivo tendría la potestad para decidir por la asignación de recursos del centro, los que estaban constituidos por la transferencia recibida del Ministerio y por el aporte de los padres de familia, que debían complementar el presupuesto para un buen funcionamiento del centro. Este fue uno de los puntos más controversiales de la autonomía escolar, por cuanto se convirtió, por una parte, en el principal tema de debate de los Consejos Directivos y, por otra parte, por el rechazo de una población empobrecida, para quienes la educación, hasta entonces gratuita, pasaba a representar un costo.

Ámbitos de discusión y debate de los Consejos Directivos

Según el Reglamento de la Ley de Participación Educativa, los Consejos Directivos cumplían funciones amplias. En términos formales, eran la principal autoridad de la escuela y tenían capacidad de decisión sobre la gestión escolar, desde aprobar el plan de desarrollo de la escuela, hasta aprobar el calendario escolar, proponer textos, sancionar a maestros, nombrar al director, entre las principales.

Conforme al artículo 3 de la Ley de Participación Educativa, los Consejos Directivos escolares como instancia conformada por representantes de Padres de Familia, Docentes y Estudiantes vinculados al respectivo centro, tenían la responsabilidad por la gestión académica, administrativa y financiera del centro escolar. A tales efectos, en cada centro, el Consejo Directivo escolar en forma colegiada, como máxima autoridad, tenía la responsabilidad

de planificar, supervisar, organizar, gestionar y controlar los recursos del mismo en función de elevar la calidad educativa, asegurando de esta manera la participación de la comunidad educativa.

El Director del centro, de acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de la Ley de Participación educativa, tenía como principal función ejercer la administración del centro educativo, subordinado al Consejo Directivo Escolar. En los hechos, sin embargo, la realidad era muy distinta. El tema central de los Consejos Directivos fue el de los recursos y su asignación. Al trasladar la responsabilidad por el manejo de los recursos a un órgano de dirección sin experiencia previa en estos temas, esto tomaba excesivo tiempo en sus reuniones, dejando de lado la discusión de temas sensibles para la calidad de la educación, como los ámbitos curriculares, de aprendizajes, evaluación, etcétera.

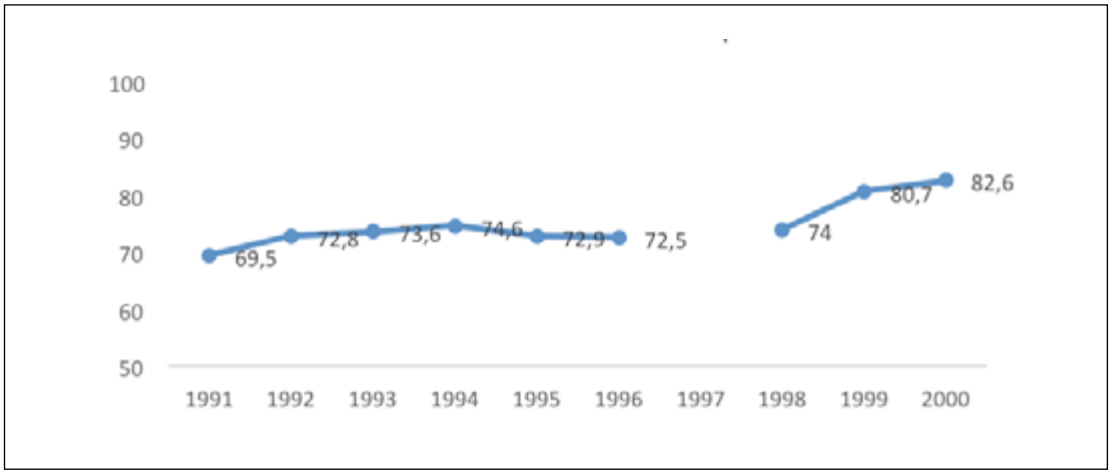
Por otra parte, al establecerse un contrato entre el nivel central del Ministerio y el centro escolar, la relación con las delegaciones departamentales prácticamente se vio limitada a una supervisión sin posibilidades de acompañamiento. Tampoco se previó inicialmente la formación de un organismo intermedio entre el Ministerio y los centros, por lo cual, en los hechos, tampoco el Ministerio pudo apoyarlos en las tareas administrativas. Luego de varios años de funcionamiento se nombró a una Dirección General de Descentralización, cuyo objetivo fue velar por la implementación de la autonomía y los procesos de descentralización municipal. Sin embargo, la relación financiera y de rendición de cuentas se establecía directamente con la Dirección Financiera del Ministerio.

Las tareas administrativas pasaron a significar una pesada carga para el Director y también para los Consejos Directivos, por cuanto estaban obligados a rendir cuentas al MED y también a la Asamblea de Padres de Familia.

Por su parte, para los padres de familia, si bien los que formaban parte del Consejo tenían una amplia responsabilidad por los asuntos del centro escolar, para la mayoría, las cuotas voluntarias que pagaban por sus hijos (as) significaron una pesada carga; si bien siempre se planteó como "cuota voluntaria", son múltiples los ejemplos de casos en los que se volvió obligatoria. Estudios realizados en la época (Castillo, 1999:147-153) mostraron la cuantía alcanzada por los cobros a los estudiantes, para muchas familias en situación de pobreza representaba una carga difícil de sobrellevar. Analizando

las tasas netas de escolaridad en Primaria en la época (véase gráfico 1) se puede observar el impacto negativo que estos cobros tuvieron durante su aplicación (años 1993 -1998), antes de que se lograra un mayor control de la exigencia de cuotas a las familias.

Gráfico 1. Tasas netas de escolaridad en Primaria



Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Consulta realizada el 16/10/2015.

Los maestros y maestras perdieron capacidad de decisión, frente a un incremento de autoridad del Consejo Directivo, en el cual su representación era minoritaria. Si bien su salario tuvo ligeros incrementos con la implantación de las cuotas a los estudiantes, en la medida que estas cuotas fueron disminuyendo, los incrementos salariales de los maestros resultaban más difíciles de lograr. Además de la distorsión que originó el que se pagara a los maestros un bono a partir de las contribuciones voluntarias de la familia, convirtiendo al docente en cobrador de las cuotas en tanto salía beneficiado por las mismas.

3. Discusión sobre la contribución del Programa a la eficiencia en el uso de los recursos

En este documento se aborda el tema de la eficiencia en el uso de los recursos en las escuelas autónomas desde varios puntos de vista, entre ellos: a) el impacto del Programa en la eficiencia del magisterio; b) la repetición de los estudiantes; y c) la gestión financiera de las escuelas.

Impacto sobre el magisterio

Las investigaciones analizadas difieren en sus conclusiones sobre el tema del efecto de la implementación del Programa Escuelas Autónomas en el rendimiento de los profesores.

En una encuesta a estudiantes de cuarto y noveno grado en 2004, en la cual se les preguntaba el número de días en que se había ausentado su profesor, se determinó que los maestros eran menos propensos a perder un día de clases en escuelas autónomas (17% para tercer grado y 26% para noveno grado) comparados a sus homólogos en las escuelas no-autónomas (43.7% para tercer grado y 32% para noveno). El razonamiento propuesto por ese estudio es el incentivo económico hacia los maestros en escuelas autónomas, sumado a que la comunidad tiene más poder para retirarlo del centro a través del voto en el Consejo Directivo si no cumplía con sus funciones, a diferencia de profesores en el sistema centralizado, donde la potestad de retirar a un profesor le pertenecía al Ministerio (Arcia 2004:13).

Sin embargo, al utilizar los resultados de la misma pregunta, pero de la encuesta de 2002, a niños de 3º y 6º grado, Di Gropello no encuentra una diferencia estadísticamente significativa entre las ausencias de profesores en escuelas autónomas y escuelas no-autónomas (Di Gropello, 2006:28), aunque sí se observa una diferencia estadísticamente significativa entre el número de horas trabajadas semanalmente en escuelas autónomas (29 horas) y no autónomas (27.3 horas).

Repetición de los estudiantes

Para medir el impacto de las escuelas autónomas, se han empleado datos en relación con la repetición de estudiantes, ya que al repetir grado, se duplican los recursos necesarios para que ese niño curse ese grado en particular. Al revisar los datos para este tema, la información continúa siendo insuficiente.

En el mismo estudio de 2004, Arcia muestra, con datos oficiales del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de los años 1997 al 2003, que tanto la repetición y la deserción eran constantemente más bajas en los centros autónomos respecto de las escuelas centralizadas, tanto para Primaria como para Secundaria, con una diferencia importante (Arcia, 2004:12).

Di Gropello, con datos del MINED para el año 2003, encontró resultados muy distintos. En su análisis, observó tasas de repetición menores en las escuelas autónomas que en las no autónomas, pero solo levemente; y tasas de deserción mayores en las escuelas autónomas que en las no-autónomas para los grados 1 a 5 (Di Gropello, 2006:35). En este caso, la tasa de repetición de las escuelas no-autónomas, que es mayor a las autónomas, podría ser explicada por el aumento en la tasa de deserción en las escuelas autónomas, ya que es posible que en vez de repetir el año, más niños estén desertando.

Eficiencia en la gestión financiera

En la literatura disponible, hay falta de estudios sobre el efecto del sistema de escuelas autónomas en Nicaragua sobre la eficiencia financiera del sistema. Sí existe información anecdótica. Por ejemplo, ha ocurrido el caso de que al aumentar el número de estudiantes de una escuela, la administración nacional podría tomar varios meses en ajustar la cantidad de la transferencia a esa escuela. En este caso, la escuela estaría sufriendo un déficit presupuestario, lo que eventualmente podría incentivar la administración a restringir la inscripción de nuevos alumnos (Morduchowicz, 2010:38). Sin embargo, el autor concluye que la ausencia de estudios empíricos sobre esta dimensión de la autonomía financiera dificulta una mayor consideración de esta experiencia (Morduchowicz, 2010:39).

4. El impacto del Programa Escuelas Autónomas en la calidad de la educación pública

El impacto de la autonomía escolar en la calidad de la educación pública en Nicaragua se abordará desde la perspectiva de su impacto en:

a) el ambiente educativo,
b) su rendimiento escolar.

Diferencias en los espacios educativos y el magisterio

Al revisar la literatura disponible respecto al impacto del cambio en las escuelas autónomas en el ambiente educativo, se puede afirmar que existe una mejoría marcada en cuanto a recursos materiales y espacios educativos en las escuelas autónomas al hacer la comparación con las escuelas centralizadas, que no se reflejaban en otros aspectos del ambiente educativo.

Basado en encuestas administradas a maestros de las escuelas públicas, los maestros de escuelas autónomas indicaban tener acceso a mejores recursos escolares e infraestructura que los maestros de escuelas centralizadas (Parker, 2005:383). Esto se debe probablemente a que las escuelas autónomas tenían la capacidad de recaudar y asignar fondos para responder a sus necesidades, lo cual no era el caso para las escuelas centralizadas.

En otros factores del ambiente educativo, la realidad parece ser más favorable en las escuelas centralizadas. Por ejemplo, las escuelas centralizadas tienden a tener menos estudiantes por clase en general (Parker, 2005:371; Di Gropello, 2006:30). Asimismo, según datos del MINED del año 2002, en general las escuelas centralizadas tienden a tener un porcentaje mayor de maestros con grado universitario (44.5% en escuelas centralizadas comparado con 38.2% en escuelas autónomas), aunque en general los maestros de escuelas autónomas tiendan a tener más experiencia (7.2 años, y 5.8 años en escuelas no-autónomas) (Di Gropello, 2006:41).

Otro potencial indicador de calidad del contexto educativo es la relación entre maestros y padres, esto podría indicar una mayor participación de los padres en el proceso educativo del niño. Sin embargo, no hay evidencia de que la autonomía escolar haya generado una mejora en la participación de los padres en la escuela (Di Groppello, 2006:24).

Impacto en el rendimiento académico: resultados de la Encuesta nacional 2002 para tercero y sexto grado

El Ministerio de Educación de Nicaragua realizaba periódicamente encuestas de rendimiento académico en Matemática y Lectura para estudiantes de tercero y sexto grado, cuyos resultados estaban desglosados por tipo de escuela, el relevamiento brindó datos importantes para determinar el impacto de otros factores en el rendimiento de los estudiantes.

Al examinar los datos de la encuesta del año 2002, algunas investigaciones muestran una visión levemente positiva de los resultados de los exámenes de Lenguaje y Matemática para niños de tercer grado que asisten a escuelas autónomas, cuando únicamente se hace una comparación simple entre los promedios de los dos tipos de escuelas (Arcia 2004:12). Sin embargo, esta valoración cambia mucho al controlar otros indicadores clave.

Por ejemplo, al tomar en cuenta el tamaño de la muestra y la diferencia entre los promedios, se llega a la conclusión que la diferencia en los resultados promedios de los dos tipos de escuelas no es estadísticamente significativa (Di Gropello, 2006). Esto se convierte particularmente interesante cuando se toma en cuenta la situación socioeconómica y educativa de los padres de los estudiantes. Por ejemplo, estas encuestas muestran que la probabilidad de que un niño asista a una escuela autónoma está relacionado con la situación socioeconómica y la educación de sus padres (Di Gropello, 2006:35), de esta manera, niños en escuelas autónomas suelen tener padres de mejor situación socioeconómica y nivel educativo. Dado que estos dos factores podrían ser considerados como potenciales variables influyentes en el rendimiento académico de los niños, es interesante que aun con padres con mayores ingresos y mayor nivel de educación no exista una diferencia entre el rendimiento de los niños en los dos tipos de escuelas. La diferencia en la situación socioeconómica de los dos grupos también tiene implicaciones en el tema de la equidad educativa, que se discutirá más en profundidad en el punto 5 de este capítulo. Otras variables consideradas fueron: situación socioeconómica de la comunidad, controles de la escuela y esfuerzo de los profesores.

En cuanto a los datos de esta misma encuesta para estudiantes de sexto grado, al hacer una comparación simple de resultados, se nota una diferencia a favor de escuelas centralizadas, donde los estudiantes que tienen un nivel proficiente de lectura es de 3.5% en escuelas autónomas, comparado con el 11.8% en escuelas centralizadas. En cuanto a Matemática, también se da el mismo resultado, estudiantes con "nivel proficiente" de 0.5% en escuelas autónomas y 2.5% en escuelas centralizadas (Arcia, 2012:7). Sin embargo, esta diferencia también, al ser expuesta a mayor rigurosidad en el análisis, resulta no ser estadísticamente significativa.

Impacto en el rendimiento académico: resultados de la Encuesta nacional 2006 para tercero y sexto grado

Lamentablemente, en la bibliografía no se encontró un documento que analice la base de datos de la Evaluación Nacional del Rendimiento Académico de tercero y sexto grado del año 2006. El informe oficial de los resultados de esta encuesta, publicado en 2007, tampoco proporciona información desagregada entre centros autónomos y centralizados. Sin embargo, en el informe sí se puede notar la tendencia del rendimiento académico en general, lo cual

indica que hubo un leve descenso en el rendimiento académico de los niños a nivel nacional entre 2002 y 2006. Entre estas dos encuestas, el porcentaje de niños considerados que estaban en el nivel "proficiente" en Español bajó levemente de 9.5% a 8.6% en tercer grado, y de 6.2% a 5.0% en sexto grado. El cambio en los resultados de Matemática fue más dramático, de un 12.9% a un 7.5% para tercer grado, y de 1.1% a 0.4% en sexto grado (MINED, 2007:24). Si bien este informe no estudia las causas de esta reducción en el rendimiento académico, el hecho de que en este mismo periodo el número de estudiantes en escuelas autónomas haya pasado de 49% de las escuelas (Arcia, 2004:3) a 70% del total para el 2006 (Williams, 2014; 8) indica que, como mínimo, en general no se ve una correlación positiva entre el aumento en el porcentaje de escuelas autónomas en el país y los indicadores de rendimiento académico. Sería interesante poder continuar el análisis con los datos de la encuesta de 2006 desglosada entre escuelas autónomas y centralizadas, sin embargo, no se pudo contar con información desagregada por tipo de centros.

A modo de conclusión

Respecto del impacto en calidad de la educación nacional, si bien las escuelas autónomas contaban con mejores recursos, padres de mayores recursos que las escuelas no-autónomas, a quienes se les podía pedir aportes económicos adicionales a los que brindaba el sistema público, la literatura disponible sobre el proceso de incorporación del sistema de escuelas autónomas al sistema público nacional indica que no hubo un efecto notable entre este cambio y el rendimiento académico de los estudiantes.

Tal como menciona Vijil (2013), las experiencias centroamericanas no comprobaron que la descentralización influyera positivamente en la calidad general de la educación (mejoramiento docente, mejoramiento de prácticas pedagógicas, mejoramiento del ambiente escolar, etc.), particularmente no se demostró que hubiese efectos positivos en el aprendizaje de los estudiantes en todos los países, o como dice Fernando Rubio, "falló en mostrar ganancias claras en el logro académico" (Vijil, 2013:3).

Una de las razones que resalta Vijil es que el aula de clase, como lugar fundamental para lograr la calidad educativa, fue la gran ausente en estos modelos descentralizados: no se contó con políticas dirigidas a acompañar y supervisar a los docentes en los procesos pedagógicos de aula, para aprovechar las

posibilidades que ofrecía la flexibilidad curricular, para adecuar el proceso a las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas; tampoco se impulsaron políticas para atraer y conservar a maestros calificados o para capacitar a los maestros menos calificados.

5. Discusión sobre la contribución del Programa Escuelas Autónomas a la equidad en la educación

La naturaleza intrínseca de la educación pública conlleva, entre otros elementos clave, aumentar la cobertura de la educación, más allá de lo que se podría a través del sector privado únicamente. Por eso es importante explorar el impacto que pudo haber tenido esta política en la promoción de la equidad educativa, elemento fundamental de la educación pública.

Esto se puede medir desde el punto de vista del aumento en la cobertura nacional en general, al igual que en la capacidad del Programa de hacer llegar la educación pública a niños y niñas de menores recursos.

Cobertura del Ministerio de Educación

Respecto de la cobertura, desafortunadamente no se encontró información que muestre que la expansión del Programa haya generado una expansión en la cobertura. Varios autores han hablado sobre un impacto en la cobertura (Di Gropello, 2006:33) pero normalmente se refieren al incremento en el número de escuelas que de ser centralizadas pasaron a ser "autónomas" y el número de niños que pasan del sistema centralizado al sistema de escuelas autónomas.

De acuerdo con el gráfico ya presentado, la caída en la tasa neta de escolaridad en Primaria en los años 1995 a 1999 indicaría que más bien se observó una caída en la matrícula, lo que posiblemente afectó a los más pobres, quienes por el pago de la cuota vieron restringida su posibilidad de asistir a la escuela, propiciándose la salida de los niños/as de este sector social.

Efecto del alza de los costos de la educación en la deserción

Al indagar sobre el impacto que pudo haber tenido el Programa en hacer llegar la educación a niños de menores recursos, la evidencia apunta a que pudo haber tenido un efecto de exclusión.

Se ha observado que existe un nivel de deserción más alto en escuelas autónomas que en escuelas centralizadas (Arcia, 2004:12). Di Gropello, con datos del MINED del año 2003, muestra que, a pesar de que las escuelas autónomas tuvieron una tasa de promoción levemente más baja que las centralizadas (excepto para sexto grado), al igual que tasas de repetición levemente menores que las centralizadas, también cuentan con tasas de deserción mayores que las de las escuelas centralizadas (Di Gropello, 2006:35).

La literatura apunta a que esta diferencia pudo haber sido generada por el alza en los gastos educativos para los niños en las escuelas autónomas. En general, se reconoce que por diseño, las escuelas autónomas podían ser más caras que las centralizadas, por su capacidad de recaudar fondos directamente de las familias de los niños. Este aumento se veía tanto en costos directos, incluyendo matrícula y pago mensual, e indirectos, como libros, uniformes y otros materiales. En promedio, la diferencia en el costo familiar entre los dos sistemas llegaba a ser aproximadamente de un 40% (St. Louis, 2006:41).

Asimismo, se ha identificado que los niños de las escuelas autónomas tendían a ser de familias de un estrato socioeconómico más alto que los niños de escuelas centralizadas. En el estudio de St. Louis (2006), se identificó que los niños que asistían a escuelas autónomas tenían significativamente menos probabilidad de vivir en condición de pobreza o pobreza extrema (46% y 11%, respectivamente) comparados con los niños en escuelas centralizadas (72% y 35%). Una de las razones de esta diferencia fue probablemente que en el diseño del Programa se escogieron escuelas que ya estaban en una mejor situación que la media (St. Louis, 2006:18). Sin embargo, otra razón más significativa parece ser que el costo de las escuelas autónomas resultó inalcanzable para niños provenientes de las familias más pobres.

Al analizar los datos de deserción, situación socioeconómica, al igual que si los niños tienen la opción de ir a una escuela centralizada, St. Louis muestra que para los niños viviendo en situación de extrema pobreza, donde su única opción es la escuela autónoma, hubo un efecto negativo significativo en la asistencia de los niños a la escuela. En lugares donde solo existían escuelas autónomas, y no escuelas centralizadas, la probabilidad de asistir a la escuela era en general un 10% más baja, con un reducción del 15% para niños en situación de pobreza, y hasta una reducción del 18% para niños viviendo en pobreza extrema. Esto pone en evidencia que los costos mayores asociados

a las escuelas autónomas redujeron la probabilidad de matriculación de los niños, cuando no tenían otra opción (St. Louis, 2006:19). Esto también ayudaría a explicar las tendencias observadas anteriormente relacionadas a la repetición. Una mayor tasa de deserción en las escuelas autónomas podría explicar tasas de repetición inferiores.

Al evaluar el efecto de este Programa en la equidad en la educación de Nicaragua, la evidencia apunta a que el efecto neto fue negativo. Al no tener suficiente evidencia sobre un impacto positivo del Programa en la cobertura nacional de la educación, pero sí tener evidencia de que el diseño del Programa pudo haber generado exclusión de algunos de los niños más pobres del país, la evidencia apunta a que el impacto del Programa terminó siendo el de crear un sistema educacional menos equitativo.

6. Elementos que contribuyeron a la interrupción del Programa

La autonomía escolar fue perdiendo fuerza a medida que se debilitaba el impulso inicial que le había dado el Ministerio de Educación. Por otra parte, el rechazo al cobro generó un ambiente desfavorable para la autonomía, en la medida en la que ambos aspectos aparecían claramente asociados, pese a innumerables llamados del Ministerio a su eliminación. Sin embargo, muchos centros habían encontrado en los cobros una manera expedita de resolver problemas de suministros y pequeños aumentos salariales al personal.

De esta manera, con la toma de posesión del nuevo gobierno de Daniel Ortega en enero de 2007, la primera medida anunciada por el nuevo Ministro de Educación fue la eliminación de la Autonomía Escolar. La medida fue asumida sin mayores obstáculos por los centros escolares y los padres de familia, y fue vista como una medida favorable a sus intereses en la medida que se eliminaba el cobro. De hecho, uno de los temas en que el Gobierno actual aparece valorado positivamente es en la gratuidad de la educación.

El Plan Estratégico de Educación 2011-2015 (MINED,2011), principal documento orientador de la política educativa del Gobierno actual, define en su introducción las razones por las cuales se suspendió la autonomía escolar:

> "En el año 2007 Nicaragua experimentó un proceso de cambios en las políticas educativas implementadas durante 16 años por gobiernos de corte neoliberal, que tuvieron efectos perversos en la calidad de la Educación, al tiempo que el proceso de privatización de las escuelas públicas cobijado bajo la llamada Autonomía Escolar significó más exclusión sobre todo para los sectores de la población más empobrecidos. Con la ruptura del Modelo Neoliberal se inició un proceso de Restitución de Derechos a la Educación, teniendo como centro el Desarrollo Humano y como fin el Bienestar Social de las y los ciudadanos. El Presidente Daniel Ortega decretó el 11 de enero del 2007, como uno de los primeros actos del Gobierno, la gratuidad de la Educación, reasumiendo así el Gobierno la responsabilidad de la inversión social en Educación" (MINED, 2011: 6).

El mismo Plan Estratégico señala la nueva orientación del Gobierno en materia educativa:

> "El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha impulsado cambios importantes para lograr impactos en la matricula, retención y promoción escolar, así como reducción de los índices de analfabetismo. La profundización y sostenibilidad de estos cambios requiere de fortalecer y ampliar la participación de la comunidad, construyendo así una democracia directa de deberes y derechos. Asumir con protagonismo la transformación educativa con involucramiento activo de la comunidad, padres y madres de familia, directores, docentes, estudiantes, actores locales, alcaldías, es vital para avanzar hacia los objetivos propuestos" (MINED, 2011: 66).

De esta manera, en las políticas vigentes en la actualidad, si bien en el aspecto formal se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en el mejoramiento de la educación, en un modelo llamado de "responsabilidad compartida", la función de los Consejos Directivos se redujo considerablemente. En la normativa se establece como primera tarea: "Cumplir y hacer cumplir las políticas educativas, acuerdos ministeriales, normativas y/o manuales administrativos emanados del Ministerio de Educación" (MINED, 2010:11). Puede afirmarse que las nuevas funciones se limitan a una función de apoyo al director en el cumplimiento de las orientaciones emanadas del Ministerio, con lo cual prácticamente han desaparecido los Consejos Escolares de las escuelas. Sin embargo, en muchos centros, los padres continúan prestando su apoyo en tareas de limpieza, vigilancia y preparación de la comida de

los estudiantes con los suministros que el Programa de Nutrición Escolar (PINE) proporciona. Tarea que parece ser la única para la cual hay un claro mandato de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Otro aspecto importante en términos de la gestión escolar es la pérdida de poder de los directores, cuya principal tarea se define en función de cumplir con los grandes objetivos identificados por el MINED en su Plan Estratégico. Igualmente, al eliminarse las transferencias de recursos financieros, su gestión se circunscribe al ámbito de gestión escolar, principalmente el contacto y la respuesta a las demandas del MINED. Las funciones pedagógicas continúan siendo muy limitadas en la medida que no tienen ningún poder para adecuar el currículo o decidir e impulsar iniciativas innovadoras.

El Plan Estratégico del año 2011- 2015 justifica de la siguiente manera la centralización administrativa:

> "Una de las problemáticas encontradas al año 2007, fue el hecho que las escuelas recibieran directamente fondos que les transfería el Ministerio de Educación, delegándoles responsabilidades administrativas con relación al número de estudiantes matriculados. Ante esta situación el Ministerio de Educación decide eliminar las transferencias directas de fondos para ordenar y clarificar la administración de los recursos, por tanto se pasó de una gestión administrativa desconcentrada de los recursos financieros, que trasladaba fondos directos a la escuela para toda su operación, hacia una centralización de la administración de los recursos" (MINED, 2011:48).

Uno de los argumentos esgrimidos por las actuales autoridades educativas en esta decisión es que los directores han descuidado la gestión pedagógica y el apoyo a la labor docente para dedicarse exclusivamente a la gestión de recursos financieros y a la preparación de informes. Sin embargo, la situación sigue siendo idéntica aunque ahora los directores tengan menos poder de decisión en los asuntos administrativos.

Por su parte, las delegaciones departamentales han cobrado nuevo impulso, ya que de hecho se convierten en el eslabón intermedio entre el Ministerio y los centros escolares y en los principales encargados de asegurar que las líneas definidas por el MINED sean cumplidas por los centros.

En términos de los ámbitos de decisión, la máxima autoridad en lo que concierne a los docentes la constituyen las instancias centrales del Ministerio,

con apoyo de las delegaciones departamentales. Sin embargo, aspectos como la política salarial, los programas de capacitación, la promoción y el despido son decisiones que han quedado circunscritas a las autoridades centrales.

7. Lecciones de la experiencia en Nicaragua

Nicaragua aún tiene por delante un largo camino para superar los graves problemas que enfrenta el sistema educativo. Pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos en los últimos años todavía no se cumple con el compromiso fundamental de brindar una educación básica de calidad a toda la población en edad. La tasa neta de escolaridad en Primaria se ha mantenido alrededor de 85 al 87 % en los últimos años, lo que refleja que aún quedan niños y niñas en la edad correspondiente a ese nivel que no están en el sistema educativo. La Educación Preescolar no alcanza a cubrir al 50 % de la población en edad y en secundaria cubre al 47 % de los estudiantes del rango de edad respectivo.

La calidad por su parte es también un desafío pendiente. Los resultados en pruebas internacionales ubican a los estudiantes nicaragüenses de tercero y sexto grado de Primaria participantes en pruebas de Lectura y Matemática por debajo del promedio de sus pares latinoamericanos[4]. Comparando los datos del Estudio SERCE de 2006 con el TERCE de 2014, los estudiantes de Nicaragua han avanzado menos en ambas asignaturas que los estudiantes de países similares. Según estos resultados, los estudiantes nicaragüenses en ambas asignaturas solo superan a sus pares de República Dominicana. El resto de los países mostraron avances significativos que no lograron alcanzar los los estudiantes nicaragüenses (Castillo, 2014).

Investigaciones realizadas en diferentes países (Murillo, 2006) han hecho cada vez más evidente que el contexto escolar solo explica una parte del éxito de los aprendizajes de los estudiantes, dependiendo el resto del contexto familiar en que se desenvuelven. Por ello, la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos es un tema que cuenta con un alto consenso, ya que el apoyo de los padres a la labor de los maestros se ha relevado como fundamental. De la misma manera, en países con alto nivel de pobreza,

4 Tercer Estudio Regional Comparativo de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile, 2014.

la empresa privada, las autoridades locales, los organismos no gubernamentales, ejercen una labor necesaria y, sin duda, de mucho valor para superar los grandes desafíos que enfrenta la educación en estos países.

Por estas razones, en Nicaragua la participación de la comunidad en la gestión escolar ha sido y continúa siendo un tema relevante. Cabe destacar algunas lecciones derivadas de la implementación de la política de autonomía escolar, a fin de propiciar una reflexión serena que podría ser de utilidad en la implementación de cualquier política de gestión de los sistemas educativos.

Uno de los principales aspectos por relevar es que las decisiones para la implantación de la autonomía escolar o su supresión no contaron con una evaluación previa que permitiera conocer la fundamentación de una u otra decisión. Es posible afirmar que las políticas han estado basadas en opiniones y juicios previos sobre sus ventajas o desventajas, sin un estudio acucioso que permita a la ciudadanía conocer las razones para su implementación o su supresión.

Stein y Tommasi (2006), en su trabajo *La política de las políticas públicas*, sugieren algunas características clave de las políticas públicas que podrían ayudar a explicar su éxito o su fracaso. Por la utilidad que puede tener en el caso de la autonomía escolar en Nicaragua, se hará un breve repaso a algunas de las características destacadas por estos autores.

- *Estabilidad. La medida en la que las políticas son estables en el tiempo.*

  En el caso de la autonomía escolar, se confió que con la promulgación de una Ley, la Ley 413 de Participación Educativa y su Reglamento aprobado por la Asamblea Nacional en 2002, la participación de la comunidad y sobre todo de los padres de familia en la gestión de los centros escolares, estaría asegurada por un largo período. Sin embargo, pese a seguir vigente la citada Ley, un decreto presidencial anuló de hecho la autonomía escolar, y con ello, los órganos en los cuales se basaba su implementación. De esta experiencia se desprende que, al menos para Nicaragua, la legislación no es garantía de cumplimiento de las políticas, es necesario asegurar otros mecanismos que permitan la continuidad y sostenibilidad de las políticas.

- *Adaptabilidad. Posibilidad de ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian.*

  En el caso de Nicaragua, pese al rechazo que generó el cobro en las escuelas, se consideró necesario mantenerlo unido a la política, se entendió que era parte del compromiso de las familias con la educación. La inflexibilidad en la aplicación de este aspecto propició una asociación negativa entre la participación propugnada por el Programa de Autonomía Escolar y la privatización de la educación.

- *La calidad de implementación y ejecución. Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente.*

  Este aspecto ha sido uno de los más debatidos (Castillo, 1998) y sobre los cuales se alertó tempranamente a las autoridades correspondientes, por cuanto se le otorgó a los Directores y a los Consejos Directivos la responsabilidad por la administración de los recursos financieros sin una suficiente preparación para ejercer correctamente dicha tarea, lo que desembocó en pérdidas de tiempo y esfuerzos.

  Por otra parte, en el caso de la autonomía escolar, uno de los aspectos básicos a destacar en las experiencias exitosas, fue el liderazgo del director. De ahí que sea posible afirmar que un liderazgo que busque y promueva la participación de la comunidad educativa es uno de los requisitos fundamentales para el éxito de una efectiva política de descentralización y participación local en las actividades escolares. Para lograrlo, es importante asegurar la adecuada formación y capacitación a los directores a fin de que puedan consolidar ese necesario liderazgo.

- *Orientación hacia el interés colectivo. La medida en la que las políticas procuran el interés público.*

  Sin duda, una de las principales críticas a la autonomía escolar ha sido el establecimiento de un cobro por matrícula sin considerar la condición de pobreza en que se encontraba la mayoría de población nicaragüense en la fecha de su implementación. Esto generó una caída en la matrícula y en la retención escolar en los estudiantes provenientes de hogares pobres,

lo que sin duda fue una de las causas más importantes del rechazo o del recelo generado en su implementación.

Si bien la participación de la comunidad debe promoverse desde el Estado, es necesario que sea una práctica ejecutada desde la escuela, en la búsqueda exclusiva de mejorar la calidad de la educación y en función de favorecer las condiciones en que se desenvuelven los estudiantes, esto es, en la búsqueda del interés colectivo. Cuando, como en el caso de la autonomía escolar, se liga el tema del derecho de la participación con una necesidad financiera del Estado o de mejorar la eficiencia interna del sistema educativo o de los centros escolares, lo que se hace es vulnerar los derechos de las personas. De esta manera, la participación queda en el discurso y pasa a privilegiarse otros aspectos, sea la búsqueda de la eficiencia interna o la mejora de la administración de los recursos asignados a la escuela.

Muy ligado a lo anterior se debe destacar que la participación es importante para las comunidades de los centros escolares, pero necesita centrarse en los temas que los actores consideren relevantes. Con la autonomía escolar hubo un excesivo énfasis en los temas administrativos y financieros, los que pasaron a ocupar casi en forma exclusiva el tiempo de reunión de los Consejos Directivos. Con lo cual, una vez desaparecidos los fondos a disponer, el interés por formar parte de los Consejos fue desapareciendo.

En cambio, en aquellos casos en los cuales hubo discusión de planes educativos, de normativas válidas para los estudiantes y de iniciativas tendientes a mejorar la calidad de la educación y el bienestar de los alumnos, fue posible mantener el interés, lo que deviene en una participación activa de los padres de familia y la comunidad educativa en general. Esta experiencia fue analizada por Elvir y Vijil (2006) al estudiar el caso de tres municipios en los cuales se realizó una experiencia de traslado de las funciones de gestión de la educación a las alcaldías municipales.

Es indudable que la autonomía escolar en Nicaragua refleja una interesante paradoja. Por una parte, surge motivada por factores de orden político e ideológico, pero se implementa acompañada de un costo para las familias. Hoy se recuerda asociada a este hecho (Bay, 2011) y poco se recuerda de su origen. Sus impulsores continúan reivindicando el valor de su propuesta en

términos de trasladar poder de decisión a las familias. Sus detractores solo enfatizan el costo para las familias.

Quizá este aspecto haya determinado que hoy sea difícil rescatar los elementos positivos, en especial la importancia que representó o pudo representar para las familias un mayor involucramiento en la gestión escolar. Y quizá ayude también a explicar por qué la centralización que hoy se observa en las decisiones relativas a la gestión escolar –que ha pasado a ser del dominio exclusivo de las autoridades centrales–, no esté siendo cuestionada, pese al impacto negativo que puede tener en las escuelas y que se refleja entre otros aspectos en la pérdida de interés por parte de docentes, padres y madres de familia sobre temas fundamentales como la calidad de la educación.

Conviene recordar que, más allá de los errores del gobierno en la manera en que se dio por finalizada esta política mediante un decreto y sin mediar una evaluación que permitiría aprender de ella, este modelo de autonomía, al igual que otros modelos de descentralización en Centroamérica carecieron de sostenibilidad, especialmente social e institucional al responder a ideas externas que no fueron suficientemente discutidas, consensuadas y asumidas por los distintos sectores sociales, por lo cual contaron con una fuerte oposición de distintos actores, en especial de los sindicatos de docentes. Esta falta de sostenibilidad hizo que no se lograra aprender y evolucionar, y que no se tradujeran en políticas educativas permanentes aun en los ámbitos en los cuales pudieron mostrar mayor éxito.

Referencias bibliográficas

Arana, Mario; Chamorro, Juan S.; De Franco, Silvio *et al.* (1998), *Revisión del gasto público en servicios sociales básicos: financiamiento, equidad, eficiencia e impacto. El caso de Nicaragua*, Managua, mimeo.

Arcia, Gustavo (2004), *Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: aceptación y percepción en 2004*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, República de Nicaragua.

---------- (2009), "La autonomía escolar en Nicaragua: política, educación y el contrato social, 1993-2007 , presentado a la Reunión de la Mesa Interinstitucional de Descentralización del Consejo Nacional de Descentralización del Perú, 14 de diciembre de 2009.

--------- (2012), *La autonomía escolar en Nicaragua: política, educación y contrato social. 1993-2007*, USAID.

Arríen, Juan B. y Matus, Roger (1989), *Nicaragua: diez años de educación en la revolución*, Ministerio de Educación, Managua.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996a), *Nicaragua, datos básicos socioeconómicos, estadísticas y análisis cuantitativo*, Departamento de Integración y Programas Regionales.

--------- (1996b), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996, Tema especial: Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, noviembre, Washington, DC.

Bay, Kelly (2011), *¿Does Participatory Governance Deliver? Citizen Participation and Social Service Delivery in Nicaragua*, A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctorate of Philosophy in the Department of Political Science at Brown University, May, 2011.

Belli, Humberto (1998), *Entrevista personal con Melba Castillo*, noviembre 1998.

Castillo, Melba (1999), *La descentralización de los servicios de la educación: el caso de Nicaragua*, tesis para optar al Grado de Doctor en Educación, Universidad de Costa Rica.

---------- (1998), *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua,* CEPAL, Serie Reformas de Política Pública Nº53, Santiago de Chile.

---------- (2015), *Estudio de la UNESCO: en educación nos estamos quedando atrás*. Envío Año 34 # 394 - 395. Enero - febrero 2015, 13 - 20. http://www.envio.org.ni/articulo/4963.

De Franco, Mario y Sevilla, Rolando (1994), *La economía de la ayuda externa, finanzas públicas, desarrollo humano y crecimiento en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, trabajo elaborado para FEDESARROLLO.

Di Gropello, E. (2006), *A comparative analysis of school-based management in Central America,* World Bank Working Paper Nº 72, World Bank.

Elvir, Ana Patricia y Vijil, Josefina (2006), *Municipalización educativa y desarrollo local: lecciones aprendidas en tres municipios de Nicaragua*, Managua.

Gobierno de Nicaragua, Ley 413 de Participación Educativa y Reglamento de la Ley 413. Mayo 2002. Recuperado de http://www.oei.es/quipu/nicaragua/reglamento_ley_partic.pdf

King, E. y Ozler, B. (1998), *What's Decentralization got to do with Learning? The case of Nicaragua's School Autonomy Reform*, The World Bank, Washington, DC.

López Ruiz (2007), *Informe de resultados: evaluación nacional del rendimiento académico de 3º y 6º Grado 2002-2006,* Ministerio de Educación, República de Nicaragua.

Medal, José Luis (1998), *Nicaragua: estrategias de desarrollo y políticas de ajuste (1950-1997),* Managua, EDITARTE, septiembre 1998.

Ministerio de Educación (1991), *Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo gobierno de Salvación Nacional*, Managua, Nicaragua, 4ª edición.

Ministerio de Educación (2006), *Estado de la Educación Básica y Media 2005*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Educación (2010), *Manual para el funcionamiento de los centros educativos públicos,* Managua, Nicaragua, marzo de 2010.

Ministerio de Educación (2011), *Plan estratégico de Educación 2011- 2015*, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Managua, Nicaragua, agosto 2011.

Morduchowicz, Alejandro (2010), *Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados en América Latina*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires.

Murillo Torrecilla, Javier (coord.) (2006), *Estudios sobre eficacia escolar en Iberoamérica*, Convenio Andrés Bello, 2006, Bogotá, 1ª edición.

Parker, Caroline (2005), "Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools", en Vegas, Emiliana (ed.), *Incentives to Improve Teaching, Lessons from Latin America,* Washington, DC, The World Bank.

Reimers, Fernando (1992), "Educación para todos en América Latina en el siglo XXI. Los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien", en Arríen, J. B. *et al., Universidad y crisis,* Managua, Editorial UCA.

Research Triangle Institute (1994), *Nicaragua: escolaridad, repetición y deserción escolar,* Managua, Nicaragua.

Sanyal, A. (2009), *Teachers and Teaching: Conceptualizing Quality Education in Rural Nicaragua,* University of Maryland, College Park, Maryland.

St. Louis, M. Melinda Joyce (2006), *Does Education decentralization reform in Nicaragua influence household schooling decisions*, A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Masters of Public Policy in International Policy and Development, Washington, DC, April 14.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006), "La política de las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, vol. XIII, Nº2, pp. 393-416.

USAID (1995), *USAID/Nicaragua Strategy for 2000*, Managua, August 19, mimeo.

Vijil, Josefina (2013), *¿Qué nos enseñan los modelos de gestión de calidad aplicados en América Latina? Lecciones de la experiencia nicaragüense y centroamericana*. Simposio: Descentralización y calidad educativa de los centros en América Latina, ICSEI, Santiago de Chile, enero 2013.

Williams. R. (2014), Background Study - The agricultural education pipeline - DRAFT, USAID. http://www.oired.vt.edu/innovate/documents/_innovATE_Nicaragua_country_study_92714.pdf

World Bank (1995), *Republic of Nicaragua Poverty Assessment, Vol. I. Main Report*, Document of the World Bank, Report. Nº 14038-NI.

Modelos y prácticas de transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre experiencias latinoamericanas

Marcelo Souto Simão[1]

Este capítulo analiza comparativamente las cinco experiencias latinoamericanas abordadas en esta publicación. Apunta a conocer si y en qué medida estos programas ofrecen respuestas eficaces a los problemas de eficiencia y equidad educativa. El análisis se organiza a partir de algunas claves conceptuales que buscan, por un lado, poner de relieve los postulados filosóficos y las teorías de cambio subyacentes en el diseño de cada política y, por otro, contrastar estos diseños con la evidencia disponible sobre su implementación. Se procura con ello inferir la economía política que, en cada caso, condiciona el alcance de los resultados buscados.

El capítulo está organizado en ocho apartados. El primero presenta las claves conceptuales orientadoras del análisis. Los seis apartados siguientes ofrecen una comparación de las experiencias haciendo hincapié en los modelos de Estado subyacentes en el diseño de cada programa, los contextos en que éstos emergieron y los objetivos que persiguieron, las características de implementación de las transferencias a las escuelas, los alcances de cada experiencia y las estrategias desplegadas para el desarrollo escolar y su impacto sobre la calidad educativa. El análisis culmina en un apartado final con algunas reflexiones sobre las potencialidades y debilidades de las diversas modalidades de transferencias directas a escuelas como herramienta de promoción del derecho universal a una educación de calidad.

1 El autor agradece a Daniel Pinkazs su apoyo en la definición de los ejes de discusión propuestos para el Seminario Regional "Programas de Subvención Escolar en América Latina: experiencia acumulada y transformaciones" (Tegucigalpa, 11 y 12 de noviembre de 2015). Los aportes de José Weinstein durante el Seminario y su énfasis en destacar las teorías del cambio subyacentes a los programas de subvención escolar inspiraron la organización del presente análisis. Asimismo, el trabajo se benefició de las discusiones del panel "School grants: a successful strategy to contribute to quality education for all? Lessons from an intensive IIEP/UNESCO research programme", en la *2016 Conference of the Comparative and International Education Society* (Vancouver, 6 a 10 de marzo de 2016) y las precisiones de Melba Castillo Aramburu sobre la experiencia nicaragüese en esa oportunidad. Los eventuales errores y omisiones del presente análisis son de entera responsabilidad del autor.

Claves conceptuales para el análisis de las experiencias

El presente análisis se concentra en programas de transferencia de recursos financieros desde una unidad central de la administración pública educativa hacia los establecimientos escolares, otorgando autonomía a estos últimos sobre la gestión y el uso de los fondos transferidos. Se trata, por tanto, de la descentralización del poder de asignación de recursos financieros desde organismos públicos estatales con jurisdicción nacional hacia actores que se desempeñan en las escuelas.

De manera similar a lo que ocurre con las políticas y los programas de descentralización hacia instancias estatales subnacionales, la transferencia de responsabilidades y recursos hacia actores escolares parte del supuesto de que los agentes más cercanos a los lugares de prestación del servicio educativo disponen de mejor información sobre las necesidades que deben atenderse, y por ello están mejor capacitados para asignar los recursos disponibles según las características específicas de los contextos en los que intervienen. Asimismo, supone que estos actores pueden realizar una mejor supervisión de las condiciones de oferta, por ejemplo, mediante el acompañamiento más cercano del trabajo cotidiano de los docentes y demás profesionales de la educación.

Una característica particular de los programas de descentralización hacia actores escolares, en comparación con la descentralización hacia instancias de gobierno subnacionales, es el mayor énfasis en la relación entre la escuela y la comunidad y el rol que esta última podría desempeñar en el mejoramiento de la calidad educativa. La creación y el fomento de instancias de participación comunitaria en la gestión institucional son componentes difícilmente ausentes en estos programas. Se supone que el involucramiento de padres, alumnos y demás actores sociales en la formulación, el desarrollo y la evaluación permanente del proyecto educativo escolar brinda incentivos para que los equipos de gestión y docentes se desempeñen satisfactoriamente[2]. En muchos casos este acercamiento de la comunidad se valora intrínsecamente como estrategia para la construcción de un proyecto educativo

2 Di Gropello, E. (2004), "Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America", *Policy Research Working Paper* 3453, November 2004. Washington, World Bank.

más democrático[3]. Una gestión más eficiente y la democratización de la educación son, así, los principales argumentos que suelen esgrimirse en defensa de los programas de subvención escolar.

No obstante, las experiencias existentes varían ampliamente a cuanto a su diseño, forma de implementación y resultados. Con miras a distinguir algunas modalidades más frecuentes, corresponde identificar en cada caso qué se descentraliza, a quién, bajo qué criterios y mediante cuáles procedimientos.

En respuesta a la primera cuestión –¿qué se descentraliza?– conviene distinguir entre programas que transfieren a la escuela la responsabilidad de gestión sobre recursos esenciales al quehacer educativo, como la gestión de los recursos humanos (docentes), la adquisición y el mantenimiento de infraestructura y equipamiento educativo, y la adquisición de materiales didácticos y otros insumos de gasto corriente, por un lado, y programas en los que los recursos descentralizados apuntan a complementar los insumos básicos asegurados por la instancia gubernamental, por otro. En el primer caso, los programas de subvención operan como una alternativa a la provisión directa del servicio educativo por parte del Estado, que deja de actuar como proveedor para ocupar el rol de financiador de la oferta gestionada a nivel del establecimiento escolar. Aquí es común que se observe una transformación en el tipo de regulación que el Estado ejerce sobre el sistema educativo, que puede estar acompañada de modificaciones sustantivas en los sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En el segundo caso, la introducción de las subvenciones no reemplaza la provisión directa por parte de la administración central, pero aumenta su complejidad al ampliar el conjunto de actores involucrados en los procesos de toma decisiones y, con ello, los requisitos de coordinación. Aquí, los actores escolares disponen de un margen de autonomía bastante más estrecho que en el primer tipo de programa, pues deben operar con los recursos administrados centralmente, complementándolos con los descentralizados.

Se puede argumentar que estos dos tipos de programas responden a diferentes teorías de cambio. En el primero, la amplia descentralización de competencias agranda el universo de posibilidades de cambios radicales en la

3 Véase, por ejemplo, Paro, V. H. (2016), *Gestão Democrática da Escola Pública*, Sao Paulo, Editora Cortez, 4ª edición revisada y actualizada.

tecnología educativa adoptada en cada escuela, lo que conlleva potencialmente al incremento de la diversidad interna del sistema. Desde una tradición de pensamiento liberal, la mayor diversidad es valorada positivamente y el foco de la intervención estatal no debería ser ya el control de los procesos de enseñanza y aprendizaje, sino el fomento a la iniciativa individual y la evaluación de los resultados educativos[4].

El segundo tipo de programas, en contraste, supone la promoción de innovaciones marginales respecto de una tecnología educativa que, a grandes rasgos, es común a todas las unidades del sistema. La mejora de la calidad, en esta perspectiva, no aparece tan vinculada a una necesidad de "reinventar" el quehacer pedagógico, sino a una mejor gestión de los recursos existentes, que podría lograrse mediante el empoderamiento de la comunidad y la responsabilización de los equipos de gestión. Se trata de un abordaje más conservador, que no pone en cuestión la eficacia de la tecnología escolar dominante, sino las competencias de gestión de los actores que conforman la institución. Este abordaje es compatible con ideologías de muy distinto origen. Por un lado, se encuentra asociado a teorías inspiradas en la microeconomía y la teoría de las organizaciones, que establecen una analogía entre escuelas y firmas, ciudadanos y clientes[5]. En fuerte contraste con esta vertiente, desde enfoques más afines a la pedagogía[6] y sociología[7], se hace hincapié en la construcción de vínculos de confianza, códigos compartidos y proyectos colectivos. No obstante, en ambas lecturas la relación escuela-comunidad emerge como clave de la mejora –aunque no de transformación radical– de la institución escolar.

Pasando a la segunda cuestión –¿a quién se descentraliza?– debe recordarse que el foco del presente trabajo son programas de descentralización desde la

4 Una de las principales defensas de este abordaje es desarrollada por Friedman, M. (1995), *Public schools: make them private* (Briefing Paper Nº 23), Washington, Cato Institute. Para una presentación más extensiva y crítica de este abordaje, véase Lubienski, C. (2006), "School Diversification in Second-Best Education Markets. International Evidence and Conflicting Theories of Change", *Educational Policy*, 20 (2): 323-344.

5 Véase, por ejemplo, Bruns, B.; Filmer, D.; Patrinos, H. A. (2011), *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms,* Washington, World Bank.

6 *Cf.* Freire, P. (1996), *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*, São Paulo, Paz e Terra. Obsérvese que, en otra parte de su obra, particularmente en su producción anterior, Freire desarrolla una fuerte crítica a lo que denomina el modelo de educación bancaria y la institución escolar. Véase Freire, P. (1974), *Pedagogia do Oprimido*, Sao Paulo, Paz e Terra.

7 *Cf.* Luhmann, N. (1996), *Teoría de la sociedad y pedagogía*, Barcelona, Paidós.

administración central hacia el establecimiento escolar, quedan excluidas del análisis políticas de descentralización hacia instancias intermedias de la administración. En este marco, se pueden distinguir programas que conllevan la privatización de la oferta educativa[8] y los que no lo hacen. En una escuela de gestión pública, los miembros de los equipos directivos y docentes deben considerarse representantes del Estado en la medida en que se encuentren subordinados a las autoridades políticas por la jerarquía burocrática. Así, la introducción de las subvenciones modifica la división del trabajo hacia el interior del Estado, sin privatizar la administración escolar. En una escuela de gestión privada, alternativamente, la subvención escolar extiende el alcance de la intervención estatal mediante relaciones contractuales entre el ente público y los agentes que permanecen externos a la burocracia. La condición de "privado" no significa que el agente persiga necesariamente la rentabilidad –aunque en algunos países esté habilitado para hacerlo– como tampoco descarta que su actuación se haga en beneficio del interés público general. No se pretende aquí emitir un juicio de valor sobre las motivaciones y los intereses de estos actores. No obstante, son cualitativamente distintas las dinámicas que pueden emerger tras la implantación de las subvenciones, según los actores que asumen las nuevas responsabilidades pertenezcan o no a la burocracia, particularmente porque la pertenencia burocrática implica tramas más complejas de regulación del ejercicio profesional –en tanto docente y empleado público– y suele estar acompañada de redes más densas de solidaridad corporativa. Aunque los agentes privados disponen también de alternativas de organización, suelen enfrentarse con más obstáculos para la acción colectiva con respecto a sus pares estatales y, por ende, son distintos los resultados esperados de la interacción estratégica entre estos actores y el Estado.

La diferenciación entre la descentralización hacia eslabones inferiores de la jerarquía burocrática y la privatización tiene relevancia empírica también porque estas alternativas presentan muy distinto impacto fiscal, una vez que las relaciones contractuales con actores privados conllevan horizontes

8 Se adopta aquí la definición de Cuéllar-Marchelli (2003), según la cual "la descentralización puede convertirse en privatización cuando la responsabilidad y los recursos son transferidos desde lo público hacia el sector privado. (...) En cualquier sistema educativo, privatización en educación implica un movimiento hacia más escolarización privada y menos pública en por los menos una de las siguientes dimensiones: la provisión, el financiamiento o la gestión educativa. Cuando la educación pública es privatizada, al menos una de estas tres dimensiones no está bajo total control gubernamental y las responsabilidades entre los sectores público y privado son compartidas", pp. 146-147, traducción del autor.

temporales más cortos, mientras los docentes que son empleados públicos suelen gozar de mayor estabilidad, garantías y protección laboral. Son, por ende, diferentes los cálculos intertemporales que realizan tanto los responsables de decisiones como los operadores de la política en uno u otro caso.

Aún vinculado a la cuestión sobre a quién se descentraliza, importa identificar el perfil que, según el diseño del programa, se espera que posea el actor a quien se le encargan las competencias descentralizadas. ¿Cuál es su formación, sus antecedentes y habilidades? ¿Qué atributos se requieren para que sea elegible y pueda desempeñar las nuevas funciones? ¿El perfil establecido en el diseño corresponde con el perfil de los individuos presentes en las escuelas? Cuando no existe tal correspondencia, ¿existen estrategias que apuntan a disminuir la brecha entre diseño e implementación?

La indagación sobre el perfil de los actores escolares que asumen las competencias descentralizadas permite entrever diferentes concepciones sobre la dinámica escolar y sus factores de cambio. Los programas pueden promover perfiles destacados por su conocimiento experto en el campo específicamente pedagógico, por el dominio de habilidades vinculadas a la gestión organizacional, o bien, por la legitimidad de la cual gozan frente a la comunidad educativa donde les compete desempeñarse. En general, los diseños de programa no contienen una definición específica de estos perfiles y es necesario inferirlos a partir del análisis de las competencias delegadas y de los discursos y prácticas observadas a lo largo de la implementación. También es común que se combinen elementos de gestión pedagógica, organizacional y comunitaria y que sea difícil o arbitrario determinar si alguno de estos campos del conocimiento prevalece sobre los demás, en cada programa[9]. No obstante, para los fines del presente análisis y de manera esquemática, pueden plantearse como polos extremos de un gradiente los programas que promueven el perfil del experto, por un lado, y aquellos que apuntan al perfil del representante comunitario, por otro. En el primer caso, se apunta a la profesionalización de la gestión escolar. En el segundo, el objetivo es la democratización de la

9 La distinción aquí propuesta se basa en una simplificación y elaboración libre de los aportes de Basil Bernstein, particularmente su conceptualización del dispositivo pedagógico y los lenguajes de descripción. Véanse Bernstein, B. (1998), *Pedagogía, control simbólico e identidad,* Madrid/La Coruña, Ediciones Morata/Fundación Paideia; y Ball, S. J.; Maroy, C. (2009), "School's logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures", *Compare*, 39:1, pp. 99-112.

estructura de gobierno de la institución educativa. Particularmente en contextos caracterizados por procesos históricos de exclusión, es común que el objetivo de la profesionalización entre en choque con el principio de representatividad, generando una tensión entre la viabilidad técnica y la política. Interesa conocer los distintos caminos explorados por las autoridades educativas para moverse entre estas dos agendas –y eventualmente conciliarlas– en el marco de cada programa específico.

Al abordar la pregunta sobre los criterios que determinan la descentralización, y para los fines del análisis, pueden distinguirse criterios relacionados con el contexto de intervención –como la ubicación geográfica de la escuela o las características de la población que atiende– y variables que buscan dar cuenta de los atributos o capacidades del establecimiento escolar –rendimiento académico, perfil del equipo directivo, características del proyecto educativo escolar, etc.–. Frecuentemente se combinan estos dos tipos de criterios para definir qué instituciones son elegibles o no para recibir las subvenciones, pero no siempre se atribuye el mismo peso a ambos. Un mayor énfasis en los factores contextuales podría reflejar la preocupación de las autoridades educativas en adecuar los recursos disponibles a las necesidades de cada entorno, mientras el hincapié en las capacidades institucionales sugeriría una mayor afinidad con argumentos meritocráticos. Brindan, así, información adicional sobre las teorías de cambio que subyacen al diseño de cada programa.

En algunos casos, la subvención escolar se plantea como una política universal, es decir, la descentralización alcanza a todos los establecimientos, independientemente de las características del contexto o del desempeño institucional. En contraste con los programas que focalizan determinados grupos de establecimiento, la subvención escolar en tanto política de alcance universal no tiene el propósito de compensar, castigar o premiar a los responsables por la gestión institucional, sino que se suele concebir la realización de estas transferencias como "natural" al quehacer educativo, por tratarse de un "derecho adquirido" históricamente o por defender una concepción del trabajo pedagógico que incluye cierto grado de autonomía sobre la gestión de recursos financieros. Pero aun en estos casos puede ser relevante identificar la existencia de criterios de priorización en el marco de un cronograma de expansión escalonada de la cobertura de la política. No menos importante es prestar atención a criterios tácitos o informales que operan a lo largo de la implementación.

Pasando a la cuarta cuestión, es posible distinguir los programas de acuerdo con los procedimientos utilizados para la descentralización de los recursos. Una primera distinción refiere a la manera cómo se determinan los montos por transferir a cada establecimiento, particularmente si son conocidos por los actores interesados (transparencia) y si tienen en cuenta las características del contexto y del desempeño de cada escuela. El método de cálculo adoptado en cada caso complementa el análisis previo arrojando luz sobre criterios de discriminación –positiva o negativa– que orientan el desarrollo del programa. A su vez, permite explorar hipótesis sobre cómo la introducción de las subvenciones incidiría sobre las preferencias, los incentivos y el comportamiento de actores estratégicos: ¿qué tan permeables son los procedimientos a comportamientos oportunistas?

Importa también identificar con qué frecuencia y mediante qué canales se realizan las transferencias, pues esto incide sobre la capacidad de los actores para proyectar su acción en el tiempo. A mayor previsibilidad, más duraderos tienden a ser los acuerdos intertemporales que permiten la colaboración entre los diferentes actores involucrados en la implementación, independientemente de si estos acuerdos van en el sentido establecido por el diseño del programa o se desvían de su propósito. Más estables tienden a ser, por tanto, las dinámicas que emergen de la implementación y más probable la cristalización de las prácticas a ellas asociadas.

Con respecto a los procedimientos de descentralización, interesa conocer en qué medida éstos permiten a los actores escolares gestionar los recursos con agilidad y transparencia. Asimismo, es importante indagar si los encargados de la gestión conocen y dominan los procedimientos formalmente establecidos para la ejecución de los recursos descentralizados, si los cumplen, los ignoran o los adaptan y por qué. Estas cuestiones permiten develar los mecanismos mediante los cuales este tipo de descentralización conllevaría o no una mejora en la eficiencia económica, que, como se ha mencionado, es uno de los principales argumentos favorables a la implementación de estas políticas. Así, la investigación empírica arroja luz sobre la validez de los supuestos teóricos implícitos en el diseño de cada programa y permite replantear la eficacia de determinados procedimientos en contextos específicos.

Finalmente, deben analizarse los procedimientos de supervisión y control de la gestión descentralizada, distinguiendo nuevamente entre lo que

determina el diseño del programa y lo que se implementa; y poniendo de relieve las prácticas llevadas a cabo a nivel de la escuela, de la comunidad y de las administraciones intermedia y central. Como en toda relación principal-agente, la eficacia de los mecanismos de supervisión y control cumple un rol determinante en la conformación de expectativas de los agentes y, por consiguiente, en su comportamiento. Mecanismos de control más laxos tienden a favorecer una mayor heterogeneidad en el comportamiento de los actores. A la inversa, procedimientos más estrictos suelen incentivar la adaptación. Pero en cualquier caso, desde una perspectiva de interacción estratégica, el análisis supone que los agentes evalúan el costo de "desviarse de la norma", así como los potenciales beneficios de invertir esfuerzos en la construcción de mecanismos que les permitan eludir los sistemas de control. El análisis de estas dinámicas adaptativas es también clave para aprehender las potencialidades y los límites de cada programa en cuanto a la mejora de la eficiencia[10].

Al analizar los mecanismos de supervisión y control, cabe distinguir entre los mecanismos de control público estatal y aquellos de control social. Los primeros refieren a las instituciones, reglas y prácticas que permiten a la administración central evaluar en qué medida los actores escolares gestionan los recursos descentralizados en el sentido buscado por la política educativa. Por los motivos nombrados anteriormente, vuelve a cobrar relevancia, aquí, el estatuto del actor controlado, debiéndose dar cuenta de las diferencias cualitativas entre los mecanismos de control según se trate de miembros del aparato burocrático –es decir, empleados públicos– o agentes privados. No obstante, en ambos casos el "principal" a quien se rinde cuentas es el Estado, frecuentemente representado en múltiples instancias.

En el control social, la figura del "principal" suele estar determinada de manera mucho más difusa o abstracta: la sociedad, los ciudadanos, los consumidores, los vecinos, los padres y madres, los alumnos, etc. El análisis en este caso hace hincapié en el diseño y el funcionamiento de las instancias a las que se convocan los responsables de la gestión escolar para rendir cuentas de su desempeño, ya no frente a representantes del Estado, sino directamente a

10 La resistencia de los actores escolares hacia las reformas educativas y las consecuencias que la adaptación de su comportamiento pueden tener sobre los resultados obtenidos han sido objeto de extensos trabajos. Véase, por ejemplo, Tyack, D.; Cuban, L. (1995), *Tinkering Toward Utopia: A Century of Public School Reform*, Cambridge, Harvard University Press. También, Ball, S. J.; Maguire, M.; Braun, A. (2012), *How Schools Do Policy. Policy enactments in secondary schools*, Londres/Nueva York, Routledge.

la población. Importa discernir, en cada caso, la naturaleza de esta rendición de cuentas –que puede ser informativa, consultiva o decisoria– e identificar, en los hechos, quiénes son los individuos que asumen el rol de "principal". Este ejercicio analítico contribuye a poner en evidencia el modelo de relación Estado-sociedad subyacente en cada programa de subvención escolar. Por ejemplo, la atribución de facultades disciplinantes a las instancias de control social es más esperable cuando predominan modelos más afines a la democracia directa o a la no intervención estatal[11]. Por otro lado, si prevalece una concepción de democracia representativa o delegativa, es esperable que los mecanismos de control social desempeñen un rol complementario al control público, pero difícilmente determinante en sí mismos, ya que en estas tradiciones filosóficas son las autoridades políticas elegidas en sufragio popular las responsables de definir y cuidar el interés público. La inferencia de los postulados filosóficos implícitos en cada programa permite entrever convergencias y fisuras entre el programa, por un lado, y las instituciones, prácticas y cultura políticas predominantes, por otro. Esto a su vez alimenta hipótesis sobre las dinámicas que podrían determinar los avatares de cada programa a lo largo del tiempo, contribuyendo a elucidar los factores que determinarían su consolidación o término.

En síntesis, el abordaje propuesto para el análisis de los programas de subvención escolar procura especialmente poner en evidencia las corrientes filosóficas y la teoría del cambio subyacentes en cada diseño, poniéndolos en contraste con los procesos históricos de inclusión/exclusión social, la cultura política y las prácticas escolares dominantes en la sociedad donde se implementa cada programa. Busca identificar las prácticas y dinámicas emergentes a lo largo de la implementación como pistas para inferir los intereses que condicionan las interacciones estratégicas entre los distintos actores involucrados. Con ello, apunta a reunir insumos que permitan dilucidar la economía política inherente a cada experiencia para, finalmente y mediante la comparación de casos diversos, indagar la presencia de rasgos comunes que permitan extraer conclusiones tentativas sobre las potencialidades y los límites de estos programas.

11 Una discusión sobre los perfiles de los directivos, los modelos de gobierno escolar y los modos de regulación neoliberales se encuentra en Wilkins, A., "Creating expert publics. A governmentality approach to school governance under neo-liberalism", en Courtney, S.; Mcginity, R.; Gunter, H. (eds.), *Educational leadership: professional practice in neoliberal times.* London/New York, Routledge (en imprenta).

A continuación se desarrolla el análisis comparado de los casos latinoamericanos seleccionados. Las claves conceptuales aquí presentadas son recuperadas a lo largo de la comparación de los modelos de Estado subyacentes en el diseño de cada programa, los contextos en que éstos emergieron y los objetivos que persiguieron, las características de implementación de las transferencias a las escuelas, los alcances de cada experiencia y las estrategias desplegadas para el desarrollo escolar y su impacto sobre la calidad educativa.

Modelos de relación Estado-sociedad subyacentes a los diseños de política

En las cinco experiencias analizadas pueden distinguirse diversos modelos de descentralización, vinculados a concepciones específicas del Estado y su relación con la sociedad.

Un primer modelo corresponde al Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala, el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), de Honduras, y el Programa Escuelas Autónomas, en Nicaragua. En estos tres casos, la competencia de gestión de los establecimientos educativos es delegada en organizaciones comunitarias. El Estado fomenta la organización de padres y encargados de la educación a nivel territorial y les otorga personería jurídica. Con ello, se crea un nuevo actor que, mediante la firma de convenios con el ente público central, asume la responsabilidad de prestación del servicio educativo. La similitud de estas experiencias no es casual, sino que responde a la influencia de una cuarta experiencia no abordada en esta publicación, el Programa Educación con la Participación de la Comunidad (EDUCO), de El Salvador, iniciado en el año 1991. Organismos multilaterales de desarrollo, particularmente el Banco Mundial, promovieron la réplica de esta experiencia en otros contextos.

EDUCO, PRONADE, PROHECO y Escuelas Autónomas se basan, esencialmente, en el modelo de descentralización que Di Gropello denomina "modelo de autonomización escolar"[12]. Según esta concepción, la descentralización de la gestión escolar a los nuevos actores extra estatales apunta a empoderar a los usuarios del servicio educativo para que puedan ejercer control directo

12 Di Gropello, E. (2004).

sobre los prestadores del servicio (docentes). Este marco hace hincapié en el poder de los clientes del servicio educativo, representados por los padres, madres y responsables de los niños y adolescentes escolarizados. Se parte del supuesto de que el Estado central no tiene capacidad para controlar el desempeño cotidiano de los docentes, que en términos conceptuales se traduce como una fragilidad en la relación de *accountability*[13] entre el Estado y los prestadores del servicio (*compact accountability*). Asimismo, se supone que, debido al mal funcionamiento de las instituciones de representación democrática, es limitada la capacidad de las madres y los padres para, desde su condición de ciudadanos-electores, presionar eficazmente a los representantes estatales y que éstos se empeñen en mejorar la calidad educativa. Se justifica, desde ese marco, el reemplazo de los actores estatales por parte de actores comunitarios, con miras a fortalecer la vía corta de la *accountability* (*client power*), aumentando los incentivos para que los prestadores del servicio respondan más eficazmente a las demandas de sus clientes. Asimismo, se considera que la participación de los actores comunitarios en procesos de decisión vinculados a la promoción del interés público tendría un efecto secundario sobre el triángulo de *accountability*: la consolidación de una noción particular de ciudadanía (la del ciudadano-cliente), que conduciría al fortalecimiento gradual de una cultura democrática. En este modelo, el Estado cumple una función subsidiaria a la iniciativa privada, que contrasta con la noción de un Estado proveedor.

Puede argumentarse que, aunque implícita en el modelo que promueve el fortalecimiento del poder clientelar de padres y madres, la metáfora del libre mercado no se adecúa bien a los contextos rurales de implementación de PRONADE y de PROHECO, donde los establecimientos educativos están aislados geográficamente. En estos casos, más que el modelo de libre mercado, la analogía microeconómica obligaría a tomar como punto de referencia modelos de monopolios naturales. Tal conceptualización, sin embargo, no figura en los documentos institucionales y estudios contemporáneos a las

13 Nota del autor: en castellano el término inglés *accountability* suele traducirse como *rendición de cuentas*. Algunos autores lo traducen alternativamente como *responsabilización*, neologismo no incluido en el diccionario de la Real Academia Española. Por considerar que en español el uso del término rendición de cuentas se encuentra muy asociado a prácticas de índole puramente administrativa y/o contable, prefiero utilizar el término en su idioma original, cuyo concepto implica la idea de "dar cuentas a alguien de sus acciones", "asumir responsabilidad sobre algo frente a alguien".

etapas tempranas de estos programas. Ello alerta en cuanto a los riesgos de una transposición selectiva, al campo educativo, de marcos teóricos propios de la microeconomía y, más específicamente, de las teorías de organización industrial. Corresponde destacar que Escuelas Autónomas adoptó un modelo de gestión alternativo para su aplicación en las zonas rurales, que recurría al agrupamiento de establecimientos alrededor de una escuela núcleo. Esta adecuación buscó explorar las economías de escala para la administración de los recursos y, a la vez, incentivar la circulación de información, supuestamente alentando la competencia. Es llamativo que la experiencia nicaragüense no haya influido sobre la evolución de los diseños de los programas de transferencia directa en los países vecinos.

La noción del Estado subsidiario que domina en las experiencias centroamericanas fue también el principio rector de la reforma educativa chilena iniciada por la dictadura de Pinochet, en los años ochenta. Pero, en contraste con aquellas, el caso chileno no apuesta a la organización comunitaria como agente del cambio, sino que supone que las elecciones individuales de las familias son capaces de producir los incentivos necesarios para la mejora de la oferta educativa. Al transferir a cada familia individualmente los recursos dirigidos a la escolarización de sus hijos, se apuntó a crear un mercado que impulsara los establecimientos educativos a competir entre sí por los clientes, lo que conllevaría a la optimización en el uso de los recursos a nivel de cada establecimiento y a una mejora de la eficiencia global del gasto educativo. El advenimiento de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) representa, en este marco, un reconocimiento a las falencias de aquel modelo para producir resultados equitativos. El sistema de *vouchers* educativos introducido en los años ochenta contribuyó a mejorar el nivel promedio de desempeño de los estudiantes chilenos en los exámenes estandarizados, pero produjo también el incremento de la segmentación de la oferta educativa, en el que los sectores con menores recursos económicos –y, por tanto, con menor capacidad para aportar recursos complementarios a los públicos mediante el pago de aranceles– quedaron marginados a alternativas de escolarización de peor calidad, concentradas en los establecimientos de gestión municipal.

Diferentes opciones de política ofrecen soluciones teóricas para corregir esto que, en el caso chileno, se ha conceptualizado como una "falla de mercado". Una opción con foco en la ineficiencia de la oferta apuntaría a aumentar la competencia entre los establecimientos, reduciendo las barreras

burocráticas para el cierre de establecimientos "ineficaces" –mediante, por ejemplo, la eliminación de trabas al despido de los docentes municipales–. Ello, en efecto, fue un componente del programa nicaragüense, en el que los docentes de las escuelas autónomas siguieron vinculados a la administración central pero bajo condiciones contractuales mucho más flexibles, con políticas de incentivos docentes establecidas a nivel de cada establecimiento educativo ("negociación salarial intrafirma"). Éste no ha sido el abordaje elegido por las autoridades chilenas con la creación de la SEP, enfrentados –según cuentan Weinstein y Villalobos– con la imposibilidad real de, en el plazo inmediato, retener en el sistema educativo a los alumnos afectados por el eventual cierre de las escuelas "ineficientes". Alternativamente, se hizo foco en las características de la demanda y se buscó equiparar el poder adquisitivo de los alumnos de menores recursos al de los oriundos de las clases más favorecidas, asignándoles un subsidio adicional vinculado a su condición socioeconómica. Esta política de discriminación afirmativa no implica el abandono del modelo del Estado subsidiario sino que lo complejiza al enfatizar el rol adicional del Estado como corrector de las distorsiones del libre mercado.

Aun cuando todos se orientan por una ideología neoliberal y se basan –inadecuadamente empero en PRONADE y PROHECO– en la analogía del mercado educativo competitivo, el modelo de Estado subyacente a la actual política educativa chilena se distingue del modelo que inspiró los programas de subvención escolar en los países centroamericanos en la medida en que supone mayor capacidad burocrática, particularmente en la dimensión financiera. El Estado necesita recursos financieros suficientes para sostener una política agresiva capaz de, en un contexto de competencia regulada, influir respecto del precio de equilibrio del servicio educativo, con miras a maximizar aprendizajes distribuidos equitativamente.

Se destaca el fuerte contraste entre estas cuatro experiencias y los programas brasileños de transferencia directa a escuelas analizados por Camargo y Viana en este volumen. Se puede afirmar que los dos programas analizados –*Dinheiro Direto na Escola* (PDDE), del gobierno federal, y el *Transferencia de Recursos Finaceiros* (PTRF), de la municipalidad de San Pablo– son idénticos en cuanto al modelo teórico del que derivan y casi idénticos en términos de su diseño e implementación. El monto de los recursos descentralizados en ambos programas es marginal dentro del gasto público educativo total, por lo cual se mantiene prácticamente inalterado el modelo de provisión estatal

directa del servicio educativo. Estos programas surgen, también, como respuesta teórica a una supuesta deficiencia del aparato estatal para atender las necesidades de las escuelas, pero en ítems muy específicos, vinculados esencialmente a gastos menores de capital y corrientes relacionados al funcionamiento cotidiano de los establecimientos. En un sistema donde la gestión educativa ya se encuentra descentralizada en los gobiernos municipales y estaduales, la teoría subyacente a estos programas no pone en tela de juicio la eficiencia del aparato estatal como un todo, sino que explora alternativas de división de trabajo que tengan en cuenta las economías de escala. Su marco de referencia teórica no es la organización industrial sino la administración pública. Asimismo, la búsqueda de la eficiencia ocupa un rol secundario en el discurso sobre el que se asientan estas políticas, cuyo principio rector es el de la gestión compartida y democrática. La justificación para la inclusión de la comunidad en las decisiones de gestión escolar es esencialmente política o pedagógica, no económica: entendido como un proceso inherentemente político, el proyecto educativo requiere de la participación activa de la comunidad para que pueda considerarse democrático. La participación es, en este sentido, un fin en sí mismo, un imperativo categórico del proyecto constituyente de la sociedad. Conceptualmente, refuerza la vía corta de *accountability* al dar voz y voto a los usuarios del servicio frente a sus prestadores directos. Pero no apunta a reemplazar sino a fortalecer las vías intermedias y largas que representan los canales de control burocrático y las instituciones de representación política. El modelo subyacente a estos programas es, por tanto, un modelo de Estado proveedor, donde elementos de democracia directa apuntan a complementar el rol de las instituciones democráticas representativas. Madres, padres, alumnos no son conceptualizados como clientes, sino como ciudadanos detentores de derechos, cuyo cumplimiento corresponde exigir al Estado en sus múltiples niveles. Para ello, se busca perfeccionar la división del trabajo entre los entes estatales, desde el gobierno federal hasta los empleados públicos que se desempeñan en cada establecimiento educativo. El derecho a la educación no se restringe, en esta concepción, al uso de un servicio, sino que incluye el derecho a participar en la definición del propósito y de los contenidos de este bien público.

Contextos de surgimiento y objetivos de los programas

No obstante el enunciado general y común a todos, según el cual la finalidad de estos programas es la promoción de la calidad educativa y el uso eficiente de los recursos escasos, la lectura de los diseños y contextos en el que surgieron permite inferir sus objetivos específicos.

El objetivo prioritario de PRONADE y PROHECO fue la ampliación de la cobertura educativa a zonas rurales marginadas de la oferta regular. El surgimiento de estos programas en Guatemala y Honduras coincide temporalmente, en ambos casos, con situaciones de crisis que aumentaban la presión sobre las autoridades educativas para responder a demandas sociales insatisfechas. En Guatemala, PRONADE fue parte de las negociaciones que culminaron con los acuerdos de paz que permitieron poner fin al conflicto civil. En Honduras, PROHECO ofreció una vía rápida para la reconstrucción de la oferta educativa tras los estragos causados por el huracán Mitch. Ambos programas pusieron a disposición de los responsables de decisiones una alternativa para ampliar la cobertura escolar de manera rápida y con un bajo impacto fiscal en el corto plazo.

Como lo destacan Castillo y Martínez en este volumen, en Nicaragua, Escuelas Autónomas significó una opción de política que permitía disminuir la presión fiscal sobre un Estado que se enfrentaba con un fuerte proceso recesivo que respondía, al menos parcialmente, a la intensificación de los conflictos civiles internos. Pero, al contrario de lo observado en El Salvador y Guatemala, donde las transferencias directas contribuyeron a establecer compromisos entre sectores sociales en disputa, Escuelas Autónomas apuntó a reformar el dispositivo pedagógico existente con miras a consolidar la hegemonía del sector que logró imponerse tras el fin del conflicto civil. La "despolitización de las escuelas" se consideró un objetivo tan importante como la reducción de la carga fiscal y significaba, en particular, el debilitamiento de los sindicatos, que se oponían no solo a las reformas educativas, sino al conjunto del proceso de reestructuración del Estado. La competencia concedida a las juntas escolares para que definieran políticas de aranceles e incentivos salariales era, en ese sentido, esencial para desarticular los esfuerzos de organización colectiva en oposición al Programa.

El objetivo prioritario de la Subvención Escolar Preferencial, en Chile, es el de revertir el proceso de segmentación de la oferta educativa resultante de las

dinámicas de "libre" elección de familias. En otras palabras, se busca aumentar la equidad del sistema educativo. La restricción de la autonomía de los establecimientos privados subvencionados, a los que se les prohíbe cobrar aranceles y admitir a alumnos de manera selectiva, busca equiparar las condiciones de competencia de estas escuelas con las de los establecimientos públicos municipales. "Mejorar la eficiencia" implica, en este caso, aumentar el nivel de gasto, no reducirlo. Asimismo, se espera que el mercado educativo –y la supervisión del gobierno central– siga presionando a los sostenedores a optimizar el uso de los recursos disponibles. Se podría argumentar que el diseño de la SEP parte de la constatación empírica de este supuesto: la libre competencia no conduce a niveles óptimos de inversión privada para la producción de un bien público. Asimismo, esta lectura microeconómica no predomina en el enunciado de la política, que se fundamenta más en el argumento de que cuesta más educar a los que menos tienen (educabilidad) y que es responsabilidad del Estado asegurar el derecho de estos últimos (enfoque de derechos).

El caso brasileño se distingue de los demás en la medida en que la introducción de los programas de subvención escolar analizados no coincidió con momentos de crisis económica o política, sino que aparecen como la decantación de una demanda ya presente en el proceso constituyente que marcó el regreso a la democracia. Asimismo, corresponde destacar que, cuando se implementó el PDDE, en 1995, el gobierno federal ya había promovido un gran paquete de reformas macroeconómicas y privatizaciones, para reducir la presión fiscal sobre el Estado. Se liberaron recursos para que el gobierno federal cumpliera el mandato constitucional de suplementar la inversión en educación realizada por los estados y municipios. Es también digno de nota que la creación del PTRF en el municipio de San Pablo en el año 2005 fue iniciativa de una administración de mismo signo político que la que, en el gobierno federal, creara el PDDE (Partido Social Demócrata Brasileño, PSDB), pero en un período donde el gobierno federal estuvo liderado por el principal partido opositor (Partido de los Trabajadores, PT). Ello es consistente con la hipótesis de que, en países políticamente descentralizados, los gobiernos de los diferentes niveles compiten en la promoción de políticas públicas que otorguen ventajas electorales[14]. Esa misma hipótesis serviría para

14 *Cf.* Niedzwiecki, S. (2015),"Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments. A Subnational Analysis of Argentina and Brazil", *Comparative Political Studies* (2015, Online First). DOI: 10.1177/0010414015612392.

comprender la expansión, ya bajo el liderazgo del PT, del PDDE a los niveles inicial y secundario, en el año 2009. Nuevamente, corresponde destacar la presencia de un contexto macroeconómico favorable, en virtud del alza sostenida de los precios internacionales de las exportaciones primarias brasileñas durante los años previos.

Lo anterior pone en evidencia la prescindencia de diagnósticos "sinópticos", "técnicos" o "robustos" para la definición de los programas analizados. Los análisis de los casos dan cuenta de que, en el mejor de los casos, las decisiones se basaron en diagnósticos parciales o en información con bajo nivel de sistematización, que servían el propósito de fundamentar elecciones orientadas por creencias específicas en uno u otro modelo. Chile es quizás el caso que más se desvía de ese patrón, pero aun allí las decisiones estuvieron basadas en un análisis parcial en virtud de la escasez de estudios empíricos sobre las dinámicas emergentes en los establecimientos de educación pública municipal. En todos los casos, los procesos políticos y las diferentes perspectivas filosóficas parecen ofrecer explicaciones más contundentes sobre las opciones de política adoptadas.

Características de las transferencias directas

En este apartado se comparan los programas de subvención escolar con respecto a los orígenes, destinos y procedimientos para el uso de los recursos transferidos a las escuelas.

Con respecto al origen de los fondos, una diferencia entre las experiencias de América Central y las del hemisferio sur del subcontinente es la participación de recursos de cooperación externa. PROHECO es el caso más emblemático en este sentido. De acuerdo con Ganimian, entre 1999 y 2004, la operación de PROHECO fue financiada casi integralmente por el Banco Mundial. En Guatemala, los recursos externos correspondían a aproximadamente una cuarta parte del total invertido, proveniente fundamentalmente del Banco Mundial y, de manera marginal, de la cooperación bilateral alemana[15]. Los datos disponibles no permiten conocer la magnitud del aporte

15 Ganimian, A. J. (2016), "Why do some school-based management reforms survive while other are reversed? The cases of Honduras and Guatemala", en *International Journal of Educational Development* 47: 33-46.

del financiamiento externo para la implementación de Escuelas Autónomas, pero durante el período de implementación del Programa, el gobierno nicaragüense recurrió de manera permanente al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional para solventar sus gastos. Asimismo, corresponde destacar que de haber llegado a representar, en 1993, el 880% del producto nacional bruto nicaragüense, el stock total de deuda externa en el año 2006 había descendido a un 64% del PNB[16], lo que indica un cambio radical en el contexto macroeconómico a lo largo del ciclo de vida del Programa.

En estos tres casos, la evidencia parcial disponible denota una tendencia decreciente en el flujo de los recursos externos dirigidos a estos programas. La tendencia también decreciente de la inversión por alumno realizada anualmente indica que en ninguno de estos tres casos los recursos domésticos lograron reemplazar de manera sostenible la inversión externa. En directo contraste con esta realidad, los programas de subvención escolar de Chile y Brasil son financiados con recursos fiscales domésticos y la inversión por alumno realizada presenta una tendencia creciente en el tiempo.

Con respecto al destino de los recursos, la SEP, de Chile, es el único caso en el que los recursos no son transferidos directamente a los establecimientos escolares, sino a sus sostenedores, que en el caso de los establecimientos públicos son las administraciones municipales. Con esta salvedad, el mecanismo de transferencia es casi idéntico en todos los casos: transferencias bancarias a cuentas únicas que pueden ser operadas por los apoderados legales de cada escuela. Chile y Brasil se distinguen también de los casos centroamericanos en la medida en que las transferencias están supeditadas a la elaboración de planes para la ejecución de los recursos.

Chile es también el único caso donde la transferencia se encuentra vinculada al alcance de metas definidas en términos de rendimiento académico y donde la administración central otorga un tratamiento diferenciado a los establecimientos en función de su desempeño previo en los exámenes nacionales estandarizados. En los demás programas, la realización de las transferencias aparece condicionada al cumplimiento de trámites administrativos, no a la planificación o desempeño pedagógico. En este sentido, el caso chileno es el

16 World Databank, World Development Indicators, External Debt Stocks (% GNI). Consulta realizada el 23/9/2016.

único cuyo diseño refleja una lógica de rendición de cuentas de altas consecuencias (*high stakes accountability relationship*). Weinstein y Villalobos, en este volumen, llaman la atención respecto de este hecho: pese a este diseño, el cumplimiento de las metas de rendimiento no se presenta como un criterio determinante en la implementación de la SEP en la actualidad.

Otra característica peculiar de la experiencia chilena es la convocatoria a la comunidad escolar para que proyecte más allá del año lectivo vigente, al exigir la elaboración de planes cuatrienales. En los demás casos, los ciclos de planificación tienen la extensión de un ciclo lectivo. Los dos programas de transferencia financiera brasileños analizados facultan a los actores escolares a extender este horizonte temporal al permitir "llevar" al año siguiente los recursos no gastados dentro del año fiscal. Cumple destacar, no obstante, que en Guatemala, Honduras y Brasil se requiere a todos los establecimientos de enseñanza básica la elaboración de proyectos pedagógicos institucionales de mediano plazo y se supone que la planificación del uso de los recursos transferidos se enmarca en estos proyectos. No obstante, la evidencia reunida en este volumen para los casos de Brasil y Honduras sugiere que estos documentos, cuando existen, tienen escasa o nula incidencia en el funcionamiento cotidiano de los establecimientos.

En todos los casos, la definición del monto a transferir a cada establecimiento escolar deriva de una fórmula, pero son distintos los parámetros considerados en cada experiencia. En PRONADE y PROHECO la unidad básica de cálculo es la sección de alumnos, definida como una cantidad mínima y máxima de matrícula. En ambos casos, la transferencia también incluye un monto variable en función directa de la cantidad de alumnos inscriptos. En PROHECO, sin embargo, las transferencias dejaron de incluir este concepto en virtud de las restricciones presupuestarias enfrentadas por el gobierno nacional.

En Escuelas Autónomas, PDDE, PTRF y la SEP, la unidad básica de cálculo es la matrícula. Las tasas de abandono interanual y ubicación de la escuela eran utilizadas, en Nicaragua, como factores de ajuste de cálculo, con miras a penalizar las escuelas que no lograran retener a los estudiantes y a compensar los establecimientos ubicados en zonas rurales. En Brasil, los valores por alumno son ajustados en función de la modalidad y del nivel de atención. Asimismo, se aplica un factor de ajuste que tiene en cuenta el tamaño del establecimiento. En la SEP, el monto se define en función, por un lado,

de la cantidad de alumnos "preferenciales" –es decir, de menor condición socioeconómica– matriculados y el porcentaje que esta población representa en el total de la matrícula del establecimiento. Se trata de una fórmula bastante innovadora, que en lugar de reconocer indicadores que den cuenta del contexto extraescolar, incorpora el concepto del "efecto de los pares sobre el aprendizaje" a la asignación presupuestaria.

El siguiente cuadro da cuenta de los rubros bajo los cuales cada programa de subvención autoriza a los actores escolares a gastar los recursos transferidos.

Cuadro 1. Ítems de gastos que pueden ser cubiertos con los recursos transferidos a las escuelas

	Sueldo docente	Incentivo docente	Servicios	Equipamiento	Mantenimiento
PDDE y PTRF (Brasil)			X	X	X
SEP (Chile)		X	X	X	X
Escuelas Autónomas (Nicaragua)		X	X	X	X
PRONADE (Guatemala)	X		X		X
PROHECO (Honduras)	X				X

Fuente: Elaboración del autor a partir de información recopilada en esta publicación.

PRONADE y PROHECO se destacan por dirigir la mayor parte de las transferencia al pago de los sueldos de los docentes. En contrapartida, los recursos de la SEP y las transferencias realizadas a las Escuelas Autónomas pueden ser asignados al pago de incentivos al desempeño docente, pero no al pago del sueldo básico. En Brasil, los recursos tanto del PDDE como del PTRF solo pueden destinarse al pago de docentes en la medida en la que estos sean contratados como servicios específicos complementarios al trabajo de los docentes que se desempeñan en el establecimiento –bajo la forma de talleres u otras actividades extracurriculares, por ejemplo.

PROHECO es el caso que presenta mayores restricciones a la autonomía escolar para la asignación de los recursos, estando vedada incluso la contratación de servicios de apoyo administrativo o pedagógico. Esto es consistente con el diseño del Programa, que supone que estos servicios son brindados por la administración central a través de las oficinas desconcentradas de la Secretaría de Educación, o bien, por la red territorial de promotores del Programa. En Guatemala y en Chile, se prevé que los recursos de PRONADE y de la SEP, respectivamente, sean usados para la contratación de la asistencia técnica brindada por los entes acreditados para este fin, a saber, las ISEs y las ATEs. La experiencia guatemalteca es la única que supone la necesidad de cubrir, con las transferencias, requerimientos vinculados a los procesos de rendición de cuentas. En efecto, la competencia en temas contables es uno de los requisitos tenidos en cuenta en la acreditación de las ISEs. En Chile y Brasil, la contratación de servicios de contaduría está vedada por la legislación, lo cual supone que los sostenedores y los consejos escolares, respectivamente, tienen o pueden desarrollar sin mayor costo las competencias relativas a la administración contable de estos recursos financieros. Sin embargo, la evidencia aportada por Weinstein y Villalobos, para el caso chileno, y por Camargo y Viana, para Brasil, sugieren que este supuesto no condice con la práctica, puesto que en ambos casos las rendiciones de cuenta revelan la contratación de este tipo de pericia.

El hecho de que los recursos de PROHECO y PRONADE no puedan ser asignados a la adquisición de equipamiento u otros bienes durables, como inversión en infraestructura, está relacionado a la presencia, en el diseño de ambos programas, de otras líneas de intervención para subsanar estas necesidades. En efecto, el desarrollo de infraestructura educativa fue un componente casi permanente de PRONADE, llevado a cabo con el financiamiento y la asistencia técnica de la cooperación bilateral alemana. Comparado con la experiencia guatemalteca, esta es una debilidad de PROHECO. En los años iniciales del Programa, la interacción entre el equipo de coordinación central permitió canalizar recursos del Fondo Hondureño de Inversión Social a la ampliación de la infraestructura educativa. Durante la mayor parte de la vida de PROHECO, sin embargo, la movilización de recursos para este fin estuvo librada a la iniciativa de cada comunidad y su red de contactos con la autoridades políticas locales u organizaciones no gubernamentales. Asimismo, tanto PRONADE como PROHECO se sustentan en el principio de

que el desarrollo de la infraestructura educativa con el aporte directo de la comunidad –mediante donaciones o trabajo no remunerado– es un factor clave para la promoción del sentido de pertenencia al Programa y la valorización de la educación por parte de las familias. Ello contrasta con las experiencias sudamericanas, donde las transferencias directas buscan reemplazar los aportes de las familias a los procesos de escolarización.

Criterios de elegibilidad y alcance de los programas de transferencia

De las experiencias analizadas, PRONADE y PROHECO son las que más claramente se caracterizan como programas focalizados, apuntando en sus orígenes a las zonas rurales no atendidas por la oferta regular. En ambos casos, solo se permitía la apertura de escuelas bajo estos programas cuando se comprobaba la falta de oferta educativa alternativa en un radio de tres kilómetros. La organización de la comunidad en tanto actor dotado de responsabilidad jurídica y autora de la demanda por el servicio educativo se estableció como requisito para la creación de los establecimientos y su correspondiente autorización. Águila Mendizábal, en este volumen, da cuenta de la transición de PRONADE desde un proyecto piloto hacia un programa con alcance virtualmente universal, atendiendo a los criterios de priorización. Algunos autores consideran que la implementación de este Programa en pequeña escala, durante los primeros años, apuntó a construir viabilidad política para su posterior ampliación[17]. Su expansión posterior fue tal que en 2008, su último año de vigencia, PRONADE concentraba el 19% de la matrícula total de educación primaria.

PROHECO se planteó desde el principio como un programa masivo, focalizado bajo los mismos criterios de elegibilidad. Los datos revelan, sin embargo, que los requisitos de admisión al Programa se aplicaron con mayor flexibilidad que la establecida en los mismos reglamentos del Programa. El análisis de Moncada *et al*. en este volumen y nuestra propia investigación[18] indican

17 Ganimian (2016), *op cit*.
18 En el año 2013, alrededor del 90% de las escuelas de PROHECO que ofertaban el ciclo básico 1 y 2 funcionaban a menos de tres kilómetros de distancia de otro establecimiento común con oferta educativa similar. Souto Simão, M.; Pinkasz, D.; Sourrouille, F. (2015), *Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación: el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria*, Buenos Aires, IIPE-Unesco / Tegucigalpa, UPNFM/INIEES, p. 53.

que la oferta educativa de PROHECO se superpone en gran medida con la de la red de escuelas comunes, incluso con una presencia marginal en zonas periurbanas. Las autoridades educativas justifican ese patrón de expansión como la respuesta a las demandas oriundas de las comunidades, resguardando el derecho a la educación por sobre el cumplimiento de una regla que no se adecúa a las características de un país con un relieve accidentado, cruzado por ríos y amenazado por el conflicto social. Una lectura alternativa la ofrece Altschuler[19] al considerar que PROHECO amplía la capacidad de las autoridades políticas locales para construir redes de clientelismo y patronazgo. Desde esta perspectiva, la expansión del Programa se interpreta como resultado del esfuerzo de los políticos locales para aumentar sus ventajas electorales con respecto a sus adversarios. Por una razón u otra, PROHECO nunca alcanzó una magnitud similar a PRONADE. En el año 2013, concentraba el 8% de la matrícula total en educación primaria, lo que representaba el 14% de la matrícula en zonas rurales en ese mismo nivel.

De modo similar a la experiencia guatemalteca, Escuelas Autónomas surgió como una experiencia piloto, lo que también se atribuye a un interés de las autoridades nicaragüenses en disminuir la oposición al Programa por parte de los sindicatos docentes. En contraste con los demás casos centroamericanos, se dirigió en sus inicios a las escuelas secundarias y urbanas. La adhesión al Programa era voluntaria y la aplicación de su modelo de gestión requería el consentimiento formal del cuerpo docente y de los representantes de los padres. Castillo y Martínez dan cuenta del rápido proceso de expansión del Programa, que fue rápidamente extendido a los niveles inicial y primario, y también a las zonas rurales. En el año 2002, las Escuelas Autónomas concentraban 63% de la matrícula de educación primaria y secundaria en todo el país[20].

En Chile, la ley SEP determinó que la política de subvención preferencial tendría un alcance universal, pero que su implementación se haría de manera escalonada, con miras a suavizar el impacto fiscal sobre el gasto público. El criterio de priorización fue el grado de enseñanza, incorporándose un nuevo grado a cada año de implementación, hasta cubrir la totalidad de los años de

19 Altschuler, D. (2010), "Padrinazgo político y política educativa en Honduras: el caso de las escuelas PROHECO", en *Paradigma. Revista de Investigación Educativa* 20(30), pp. 11-42.
20 Di Gropello, E. (2006), "A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America", *World Bank Working Paper* 72, p. 33.

la educación primaria y secundaria. Como en los casos centroamericanos, la adhesión al Programa es voluntaria e implica un costo de oportunidad particularmente para las escuelas privadas subvencionadas, que quedan impedidas de cobrar aranceles y seleccionar a los alumnos. Weinstein y Villalobos consideran que este costo de oportunidad influyó para que la cobertura de la SEP alcanzara esencialmente a los establecimientos públicos municipales, que adhirieron al Programa en su casi totalidad. Según estos autores, en 2010 alrededor del 70% de las escuelas particulares subvencionadas había adherido a la SEP.

Los casos brasileños difieren de los demás en la medida en que la participación en los programas de transferencias analizados es automática. Como en Chile, cubre virtualmente todos los establecimientos educativos de la red pública. En contraste con este país, sin embargo, en el año 2012 la red pública de educación en Brasil atendía al 85% de la matrícula en educación primaria y secundaria. En Chile, la matrícula de los establecimientos públicos correspondía a un 40% del total. La universalidad de los programas brasileños tiene como contracara la incidencia marginal de los fondos transferidos en el gasto público total: alcanza a todos pero con montos pequeños. No obstante, la investigación de Camargo y Viana demuestra la importancia de estas transferencias para las escuelas, donde pueden representar casi la totalidad de los recursos gestionados localmente. Para estos autores, la disponibilidad de los recursos transferidos permite a los actores escolares invertir más tiempo en actividades de finalidad pedagógica, en lugar de organizarse para la generación de ingresos propios.

Supuestos y estrategias de desarrollo de capacidades para la mejora de la calidad educativa

Los casos seleccionados difieren entre sí en cuanto a los supuestos sobre los perfiles de los destinatarios de los programas y sus necesidades de desarrollo. Son también distintas las estrategias que despliegan para fortalecer las capacidades del sistema y promover la mejora de la calidad educativa.

Las teorías del cambio subyacentes en los diseños de PRONADE y PROHECO suponen la necesidad de contar con equipos docentes que conozcan y sean capaces de adecuar sus prácticas pedagógicas a los contextos locales. En

Guatemala, este requisito se encuentra fuertemente asociado al dominio, por parte de los docentes, de la lengua hablada en cada comunidad. En Honduras, el énfasis en el bilingüismo surge en años más recientes y se utiliza como criterio determinante en zonas específicas del país con mayor presencia de pueblos originarios. Pero en ambos casos se hace hincapié en la cercanía entre los docentes y las familias, y la capacidad que ello conlleva para acompañar los procesos de escolarización, asistencia de alumnos y docentes y rendimiento de los estudiantes. La formación inicial docente aparece como un requisito secundario, habilitándose la contratación de profesionales sin la formación mínima exigida por la ley, con el consentimiento de la comunidad. Ello permite inferir que el diseño de estos programas suponía que podían ser desarrolladas con relativa facilidad las competencias pedagógicas requeridas para adecuar de manera pertinente las prácticas de enseñanza a las necesidades de los alumnos en cada contexto.

En efecto, el diseño de ambos programas suponía el desarrollo de líneas de formación permanente que asegurarían la equiparación del perfil de estos profesionales con respecto a los maestros de las escuelas comunes. En Guatemala, esta responsabilidad se delegó esencialmente en las ISEs, en tanto la administración central concentró la responsabilidad de acreditación y supervisión de estas organizaciones. Asimismo, el Estado central sostuvo acciones de formación complementarias a las impartidas por las ISEs. Como lo relata Águila Mendizábal, estos esfuerzos no fueron suficientes para implementar la pretendida educación intercultural bilingüe en las escuelas de PRONADE.

En Honduras, las atribuciones de los promotores incluían el apoyo al desarrollo permanente de los docentes, pero nuestra investigación y el análisis de Moncada *et al*. muestran que estos actores consideran que su competencia se restringe a la orientación a las comunidades en los aspectos administrativos del Programa, no a los pedagógicos. La responsabilidad de promover el desarrollo profesional de los maestros en ejercicio ha recaído, así, en las oficinas desconcentradas de la Secretaría de Educación. La evidencia disponible da cuenta del alcance restringido y de la baja sistematicidad del apoyo y la supervisión pedagógica por parte de las direcciones departamentales y distritales a las escuelas de PROHECO. En años más recientes, se han elevado los requisitos de formación mínima para los docentes contratados bajo el Programa, se responde así a una reforma de la formación docente que

alcanza a todo el sistema educativo. A los docentes en ejercicio que no poseen la formación mínima exigida se concedieron plazos para que culminen su formación, pero la responsabilidad de hacerlo recae sobre los individuos. Durante el trabajo de campo realizado en Honduras, varios docentes reportaron faltar a las escuelas para asistir a los programas de formación que les permiten adecuarse a la nueva normativa.

Los diseños de PRONADE y PROHECO suponían, también, la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión administrativa de las organizaciones comunitarias y ésta ha sido la principal función de las ISEs y de los promotores, respectivamente: formar a los actores comunitarios en la aplicación de los procedimientos establecidos por la administración central. Ello implicó la elaboración de manuales de procedimientos y el desarrollo recurrente de acciones de capacitación, en general de carácter masivo y de corta duración. Sin embargo, los esfuerzos no fueron suficientes para suplir las necesidades formativas de comunidades predominantemente analfabetas, encargadas de la gestión de las escuelas. La evidencia disponible sobre la implementación de estos programas indica que, en la práctica, particularmente en las zonas de menor desarrollo socioeconómico, las organizaciones comunitarias dependían del apoyo de los mismos maestros para gestionar los recursos transferidos[21].

En las comunidades más carenciadas de Honduras, según comprobó nuestra investigación, es frecuente que los promotores sean los responsables de calcular el pago de los docentes y llenar los cheques, que los presidentes y tesoreros de las AECO no hacen más que firmar. No sorprende, así, que los registros del Programa señalen una utilización predominantemente correcta de los recursos transferidos, desde el punto de vista de la normativa vigente. Los testimonios recogidos de padres, maestros y de los mismos equipos de coordinación del Programa, incluyendo a los promotores, revelan una realidad distinta: es común, por ejemplo, que los docentes entreguen a los promotores parte de sus sueldos o, como lo dicen estos actores, que paguen un "peaje". Altschuler también aporta evidencia sobre cómo la autonomía de las organizaciones comunitarias en PROHECO suele estar restringida por la obligación de lealtad a actores políticos locales, que suelen incidir de manera

21 Gershberg, A. I.; Meade, B.; Andersson, S. (2009). "Providing better education services to the poor: Accountability and context in the case of Guatemalan decentralization", en *International Journal of Educational Development* 29:187-200.

determinante en las decisiones de las asambleas comunitarias relativas a la contratación de los docentes[22]. Nuestros datos corroboran y extienden esas relaciones de dependencia a otros ámbitos, como el acceso a mobiliario escolar o la obtención de recursos para pequeños arreglos, que son facilitados por autoridades locales o nacionales a cambio de apoyo electoral.

Lo anterior permite afirmar que tanto en PRONADE como en PROHECO estuvo gravemente sobreestimada, en el diseño de política, la capacidad de desarrollar las competencias requeridas localmente para la promoción de prácticas pedagógicas eficaces, por un lado, y la gestión eficiente de los recursos, por otro. La lectura de Águila Mendizábal en este volumen sobre la experiencia de PRONADE permite proponer la siguiente hipótesis: la alternativa de subcontratar la función de asistencia técnico pedagógica a las escuelas, mediante procedimientos transparentes de acreditación, contratación y supervisión de los proveedores de estos servicios, reduce las oportunidades para comportamientos oportunistas que menoscaban la eficacia y la eficiencia de estos programas. No obstante, Ganimian encuentra evidencia de que también en Guatemala, en algunos períodos, la contratación de las ISEs atendió intereses político partidarios con finalidad electoral[23].

En contraste con estos dos casos, las experiencias de Chile y Nicaragua parecen basarse en la promoción de un perfil profesional que combina de manera relativamente equilibrada las competencias del experto en educación y del líder comunitario. En ambos los casos, la participación de padres y alumnos en la selección de los directivos de los establecimientos busca promover el acercamiento entre el proyecto pedagógico de la escuela y las necesidades de la comunidad educativa. Asimismo, se mantienen los requisitos mínimos de ingreso a la carrera docente como mecanismo de regulación de la calidad del cuerpo docente. Además, en Chile, el desarrollo profesional docente es una de las dimensiones que deben ser atendidas en los planes de mejora que guían la aplicación de los recursos de la SEP.

Chile se destaca también por el tratamiento diferenciado que concede a las escuelas atendidas por la SEP según el nivel de autonomía que se supone que cada establecimiento tiene condiciones de asumir. El criterio para este juicio

22 Altschuler (2010), *op. cit.*
23 Ganimian (2016), *op. cit.*, p. 42.

de valor es educativo y meritocrático, definido originalmente a partir del desempeño promedio de los alumnos en los exámenes estandarizados. Como lo reportan Weinstein y Villalobos, los parámetros utilizados para diagnosticar la capacidad de las escuelas para asumir su desarrollo de manera autónoma son objeto actual de discusión y las autoridades educativas vienen explorando alternativas que permitan incorporar otros aspectos, además de los resultados de aprendizaje cognitivo. Interesa, sin embargo, retener la idea de que las escuelas difieren en cuanto a las capacidades que poseen para concebir y conducir sus procesos de mejora y que los apoyos ofrecidos desde el Estado deben responder a estas diferencias.

La herramienta de política elegida en el caso chileno para promover el desarrollo de estas capacidades es similar a la encontrada en PRONADE: la administración central acredita y evalúa las instituciones de asistencia técnica que pueden ser contratadas por las escuelas con los recursos de la SEP. Pero, nuevamente, Weinstein y Villalobos observan como una de las tensiones de la política actual en Chile la suficiencia y la eficacia de las ATEs, por un lado, y el rol de la administración central en la atención directa de las necesidades de este tipo de apoyo a las escuelas, por otro. Éste es, por tanto, otro aspecto no resuelto en el modelo chileno actual.

El diseño de Escuelas Autónomas no incluye una estrategia de desarrollo de capacidades para la mejora de la calidad. En el caso nicaragüense, la mejora de la calidad educativa parece derivar del supuesto de la competencia entre establecimientos. En efecto, Castillo y Martínez destacan el rol prescindente de las oficinas desconcentradas del Ministerio de Educación en la implementación del Programa. En este sentido, se puede afirmar que el diseño de Escuelas Autónomas es, de los casos analizados, el que más fuertemente se apoya en un modelo de "mercado educativo de libre competencia". Los desarrollos recientes de la política educativa chilena sugieren un distanciamiento gradual de este modelo, hacia el de un mercado educativo con competencia imperfecta, que requiere regulación fuerte y la intervención directa del Estado para influir el precio de equilibrio óptimo (distribución equitativa de aprendizajes).

En el caso brasileño, los programas de transferencia analizados suponen que la mejora de la calidad deriva de la participación comunitaria en las decisiones sobre la gestión del establecimiento educativo. No se explicita el mecanismo causal de esta transformación, pero se asume que el involucramiento

de los padres transforma el sentido del proyecto pedagógico, volviéndolo más democrático. Los gobiernos federal y municipal se apoyan esencialmente en manuales e instructivos para orientar a las asociaciones de padres a gestionar correctamente los recursos, y el mismo diseño de los programas supone que los directivos y docentes deben participar y apoyar esos procesos. Asimismo, el gobierno federal colabora con la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de la Educación (UNDIME) en la puesta en marcha de programas permanentes de capacitación de los consejos escolares y las administraciones subnacionales controlan la aplicación de las normas para el uso de los recursos. Como ya se ha mencionado, la evidencia recogida en Viana y Camargo indica que, aun en un municipio con elevado nivel de desarrollo, como San Pablo, los actores escolares recurren a servicios especializados para asegurar el cumplimiento de las normas de rendición de cuentas. Eso puede tomarse como evidencia adicional de la tendencia de los diseñadores de política a subestimar las competencias requeridas para el eficaz desarrollo de este tipo de programas.

El impacto de los programas de subvención en la calidad educativa

Se analiza a continuación la contribución de cada programa para la promoción de la mejora de la calidad educativa, a partir de la evidencia sistematizada en los respectivos estudios de caso. Se parte de una definición de calidad que incluye las siguientes dimensiones:

- Accesibilidad: ¿en qué medida los programas promueven el acceso al servicio educativo a sectores no alcanzados por el sistema regular?
- Gratuidad: ¿en qué medida los programas contribuyen a asegurar la gratuidad del servicio educativo?
- Eficacia: ¿en qué medida los programas permiten a los alumnos y alumnas adquirir aprendizajes pertinentes y significativos?
- Equidad: ¿en qué medida los programas contribuyen a alcanzar una distribución más equitativa de los resultados educativos?
- Carácter democrático del gobierno educativo: ¿en qué medida los programas contribuyen a la democratización de la gestión escolar y de los proyectos educativos institucionales?

En cada caso, se procura contrastar la evidencia disponible con el concepto de calidad implícito en los diseños de cada programa. El cuadro 2 presenta el impacto que cada programa procura ejercer sobre la calidad educativa, inferido a partir de sus respectivos diseños. Se observa que los programas difieren entre sí en cuanto al efecto pretendido sobre la calidad educativa. En el caso brasileño, por ejemplo, los programas de transferencias directas a escuelas no aparecen vinculados a la promoción del acceso, la gratuidad o de la equidad, sino fundamentalmente a la democratización y a la mejora de la eficacia educativas. La mejora de la eficacia se entiende, en ese contexto, como el desarrollo de proyectos pedagógicos relevantes para la comunidad escolar, sin referencias a resultados de aprendizaje estandarizados. El diseño de la SEP, a su vez, no ha apuntado a una ampliación de la cobertura educativa, sino, fundamentalmente, a la gratuidad del servicio y a resultados educativos más equitativos. En Nicaragua, el acceso y la gratuidad no parecen haber sido reconocidos como dimensiones relevantes de la calidad en el diseño de Escuelas Autónomas. En comparación con estas experiencias, en los diseños de PRONADE y PROHECO subyacen definiciones de calidad más abarcadoras y complejas, destacándose, así, como proyectos más ambiciosos.

Cuadro 2. Efectos intencionados de los programas de transferencias directas a escuelas sobre dimensiones de la calidad educativa

	Acceso	Gratuidad	Eficacia	Equidad	Gestión democrática
PDDE y PTRF (Brasil)	Ninguno.	Ninguno.	Proyectos pedagógicos relevantes implementados.	Ninguno.	Proyectos pedagógicos elaborados y desarrollados democráticamente.
SEP (Chile)	Ninguno.	Aumento de la oferta educativa gratuita (escuelas particulares subvencionadas).	Proyectos pedagógicos relevantes implementados. Aumento del rendimiento académico de los estudiantes.	Reducción de la segmentación del sistema educativo.	Proyectos pedagógicos elaborados y desarrollados democráticamente.
Escuelas Autónomas (Nicaragua)	Ninguno.	Ninguno.	Reducción del abandono y aumento de la promoción de los estudiantes.	Reducción de la disparidad entre las escuelas urbanas y rurales.	Proyectos pedagógicos "despolitizados", desarrollados con la participación comunitaria (contexto post-conflicto).
PRONADE (Guatemala)	Estudiantes de zonas rurales y comunidades originarias pobres incluidos en el sistema.	Aumento de la oferta de educación gratuita en zonas rurales.	Proyectos pedagógicos relevantes implementados.	Reducción de la disparidad en la educación rural.	Proyectos pedagógicos elaborados y desarrollados democráticamente (contexto post-conflicto).
PROHECO (Honduras)	Estudiantes de zonas rurales pobres incluidos en el sistema.	Aumento de la oferta de educación gratuita en zonas rurales.	Proyectos pedagógicos relevantes implementados.	Reducción de la disparidad en la educación rural.	Proyectos pedagógicos elaborados y desarrollados democráticamente (contexto post-conflicto).

Fuente: Elaboración del autor a partir de información recopilada en esta publicación.

El cuadro 3 procurar sistematizar de manera sintética los efectos observados en cada experiencia sobre las múltiples dimensiones de la calidad, a partir de la evidencia recopilada en los estudios de caso respectivos. Se recurre a un sistema de colores para señalar lo que, a juicio del autor, se entiende en cada

caso como un impacto positivo satisfactorio (verde), parcial (amarillo) o un efecto negativo (rojo) sobre cada dimensión de la calidad educativa. Las celdas no sombreadas indican la no aplicabilidad de una dimensión específica –debido a la ausencia de impacto sobre una dimensión de calidad no intencionada en el diseño del programa– o bien la imposibilidad de determinar, a partir de la evidencia disponible, la existencia de un resultado positivo o negativo. Cumple destacar, en este sentido, que los juicios de valor emitidos se basan en un conjunto de evidencias ampliamente heterogéneo. La apreciación de la experiencia brasileña deriva de información predominantemente cualitativa obtenida de una muestra chica y sin pretensiones de representatividad estadística, relevada en un municipio con alto nivel relativo de desarrollo (San Pablo). En contraste, las opiniones sobre el impacto de la SEP se basan fundamentalmente en la interpretación de tendencias de las estadísticas de escolarización y en algunos estudios con diseño cuasi-experimental. La evidencia disponible para el análisis de los casos centroamericanos es mixta en cuanto a la naturaleza de los datos –cuantitativos y cualitativos– y la calidad de los diseños metodológicos que orientaron su relevamiento y análisis.

Cuadro 3. Efectos de los programas de transferencias directas a escuelas sobre dimensiones de la calidad educativa

	Acceso	Gratuidad	Eficacia	Equidad	Gestión democrática
PDDE y PTRF (Brasil)	No se aplica.	No se aplica.	Implementación de proyectos pedagógicos facilitada por disponibilidad de transferencias.	No se aplica.	Incipiente y creciente participación en el diseño y el desarrollo de proyectos pedagógicos.
SEP (Chile)	Migración de estudiantes más pobres a escuelas particulares subvencionadas (efecto no deseado).	Adhesión limitada de escuelas particulares subvencionadas, pero incremento de matrícula de oferta gratuita.	Datos inexistentes sobre efecto en escuelas públicas. Evidencia parcial de efectos positivos en el rendimiento de estudiantes de escuelas particulares subvencionadas.	Mitigación de la segmentación de la red escolar, con incremento de la polarización entre establecimientos de bajo/alto rendimiento.	Incipiente participación en el diseño y el desarrollo de proyectos pedagógicos.
Escuelas Autónomas (Nicaragua)	Aumento de la cobertura en zonas rurales (efecto no deseado).	Aumento de los gastos de la familia asociados a la escolarización.	Ningún efecto observado en los métodos pedagógicos. Evidencia divergente sobre efecto en la retención y promoción de los alumnos. Reducción del ausentismo docente.	Evidencia incidental desfavorable a escuelas pequeñas. Evidencia no disponible sobre diferencias entre zonas rurales y urbanas. Evidencia divergente sobre rendimiento académico de los estudiantes.	Consejos escolares dominados por directores de los establecimientos. Evidencia divergente sobre participación de los padres.

	Acceso	Gratuidad	Eficacia	Equidad	Gestión democrática
PRONADE (Guatemala)	Aumento de la cobertura en zonas rurales y comunidades originarias pobres.	Reducción de los gastos de las familias asociados a la escolarización en zonas rurales.	Evidencia divergente sobre efecto en la retención y promoción de los alumnos.		Sobrecarga de trabajo para los padres y madres (efecto no deseado).
			Modesta diversificación de los métodos de enseñanza.	Evidencia parcial de mejora modesta del rendimiento de los estudiantes. Incremento modesto de la oferta de educación bilíngue.	
			Reducción del ausentismo docente.	Efecto positivo en la asistencia de las niñas en zonas rurales (efecto no deseado).	Mayor y mejor participación comunitaria y provisión más estable del servicio educativo en contexto de riesgo de conflicto.
PROHECO (Honduras)	Aumento de la cobertura en zonas rurales.	Reducción de los gastos de las familias asociados a la escolarización en zonas rurales.	Mayor tasa de rotación docente y abandono estudiantil. Ninguna diferencia en métodos de enseñanza.		(Comunidades de bajo nivel de desarrollo) Consejos escolares dominados por directores/actores públicos locales.
			Baja incidencia de los proyectos pedagógicos en las zonas rurales.	Evidencia divergente sobre rendimiento académico de los estudiantes.	
			Reducción del ausentismo docente.		(Comunidades de desarrollo medio/alto) Mayor control de la comunidad/padres sobre las decisiones escolares.

Fuente: Elaboración del autor a partir de información recopilada en esta publicación.

Se desprende del cuadro que los programas de transferencias directas a escuelas de Brasil son los que logran incidir más eficazmente sobre las dimensiones de la calidad educativa intencionadas en sus diseños, aunque representan, entre las experiencias analizadas, los menos ambiciosos en términos del impacto que persiguen.

A su vez, PRONADE y PROHECO han sido particularmente eficaces en promover la ampliación del acceso al servicio educativo en las zonas rurales de Guatemala y Honduras y a reducir el ausentismo docente en esos establecimientos. Pero ello no se ha traducido en mejoras en términos de aprendizaje. Los estudios señalan que el desempeño de los alumnos atendidos por estos programas en exámenes estandarizados no difiere significativamente del obtenido por los alumnos de las escuelas rurales comunes y que tanto unos como otros no alcanzan los aprendizajes estipulados como mínimos para su etapa de escolarización. Asimismo, estas experiencias no han sido del todo eficaces para asegurar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, presentando tasas de abandono relativamente altas. Tampoco han logrado asegurar la gratuidad del servicio educativo, como lo determina la legislación de ambos países, ya que siguen dependiendo de los aportes de las familias, en forma de contribuciones monetarias u horas de trabajo en la escuela. Los efectos sobre el carácter democrático del proyecto educativo parecerían estar fuertemente condicionados por el nivel de desarrollo de los contextos locales y la capacidad de los padres y madres de ejercer su autonomía, lo que implica como mínimo, la capacidad de leer y escribir.

De los casos analizados, Escuelas Autónomas es el que más se aleja de producir los resultados pretendidos en el diseño del Programa. Los estudios de la implementación del Programa indican que no hubo un cambio en las prácticas pedagógicas predominantes en las escuelas y que la mentada participación de los padres y madres en la gestión de los recursos ha sido, en general, dominada por los directores. La autorización a las escuelas para la definición de pagos de incentivos docentes y cobro de aranceles ha contribuido a aumentar los costos de escolarización que debieron ser enfrentados por las familias, en lugar de reducirlos. Ello parece haber contribuido al aumento de las tasas de abandono estudiantil, pese a la mejora reportada en las tasas de ausentismo docente. Un efecto positivo no buscado por el diseño original del Programa ha sido la ampliación de la cobertura en zonas rurales, lo que

puede ser tomado como evidencia adicional de la eficacia de este modelo de subvención escolar para promover el acceso –y tan solo eso– a las escuelas.

La evidencia sobre el impacto de la SEP en la calidad educativa del sistema chileno es todavía limitada debido a su implementación relativamente reciente. Las tendencias observables hasta ahora señalan la migración de alumnos desde las escuelas públicas municipales hacia establecimientos privados subvencionados. En estos establecimientos se viene constatando una mejora en el rendimiento académico de los alumnos, lo que se destaca como positivo. La contracara de este proceso ha sido la profundización de la brecha entre los establecimientos de alto y bajo desempeño. El corto período de implementación impide ver el potencial real de las estrategias de desarrollo de capacidad sobre la calidad de las prácticas y resultados pedagógicos y ésta es una de las tensiones que ocupa a la comunidad educativa chilena contemporánea. Estudios recientes indagan también en qué medida la segmentación entre establecimientos pre SEP no se transformará en una mayor segmentación al interior de las escuelas[24]. Junto a estas tensiones e interrogantes surge la preocupación sobre el futuro de la oferta estatal directa de la educación.

¿Pidiendo peras al olmo? Reflexiones sobre el potencial y los límites de las transferencias directas a escuelas

Como se ha buscado argumentar hasta aquí, se podría afirmar en síntesis que las experiencias centroamericanas abarcadas en este estudio comparten, en su diseño, un modelo de Estado subsidiario, cuya función es fomentar la iniciativa privada para que ésta pueda intervenir de manera directa en la transformación de la oferta educativa.

En función de los diferentes contextos donde se han llevado a cabo, corresponde distinguir las experiencias de Guatemala y Honduras, por un lado, y la de Nicaragua, por otro. En PRONADE y PROHECO, la intervención estatal

24 Treviño, E. (2016), "Management of students' heterogeneity in the Chilean school system. Effects, magnitude, and characteristics of this phenomenon", presentación realizada en la *2016 Conference of the Comparative and International Education Society*, 6 a 10 de marzo de 2016, Vancouver, Canadá.

apunta a la ampliación de la oferta educativa en zonas que podrían caracterizarse como monopolios naturales educativos, por su situación de aislamiento geográfico, donde la calidad del servicio respondería no tanto a las presiones de la competencia en un libre mercado educativo, como a la eficacia de los mecanismos de supervisión directa ejercida por la comunidad propietaria del establecimiento. Como en un mercado regulado, se concita a las nuevas escuelas a operar según estándares tecnológicos definidos por la administración central, que se vale de actores ubicados en nivel territorial intermedio para "bajar" al nivel local las directrices pedagógicas definidas centralmente. En Honduras, ello se mantiene dentro de la esfera estatal, representada por las oficinas desconcentradas de la administración central. En Guatemala, en cambio, el rol de intermediación es delegado en actores privados contratados por el Estado.

En Nicaragua, a su vez, la teoría del cambio subyacente al modelo de descentralización adoptado en Escuelas Autónomas se apoya esencialmente en el supuesto de la competencia entre los establecimientos educativos por la clientela de padres y alumnos, sin que se considere necesaria una regulación de la dimensión pedagógica. La innovación en este aspecto queda librada a la iniciativa privada.

La SEP de Chile comparte con el caso nicaragüense gran parte de los supuestos que sostienen que la provisión de educación puede organizarse mediante la creación de un "mercado educativo", en el que se espera que la competencia entre los establecimientos fomente un uso más eficiente de los recursos materiales disponibles. Sin embargo, el modelo de Estado subyacente al caso chileno no es solo el de un Estado subsidiario, sino que regula fuertemente la oferta e interviene de manera directa en la demanda educativa con miras a fijar el precio de equilibrio socialmente óptimo. Su modelo supone, por ello, un Estado con fuerte capacidad burocrática y financiera.

En claro contraste con estas experiencias cuyos postulados filosóficos encuentran su origen en la microeconomía, los programas de transferencias directas a escuelas de Brasil analizados aquí encuentran su fundamentación en la filosofía política y tradiciones de pensamiento pedagógico, así como, de manera complementaria, a teorías de administración pública que exploran alternativas para alcanzar mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, sin prescindir de su rol en tanto proveedor directo del servicio educativo.

Los diseños de Escuelas Autónomas, PRONADE y PROHECO promueven la privatización de la gestión de los establecimientos educativos como clave para la mejora de la calidad. Fracasan en la medida en que, en el mejor de los casos, promueven un acceso sin calidad: la institucionalización no se traduce en aprendizajes mínimos significativos para los alumnos. Asimismo, implican un costo para las familias, sin proporcionarles perspectivas realistas de reversión de los procesos de exclusión social.

El diseño de la SEP pone en tela de juicio la validez del modelo de mercado educativo y, sin desecharlo totalmente, se acerca a un enfoque de derechos que obliga al Estado subsidiario a ampliar su mandato para asumir la protección de los sectores más rezagados en términos socioeconómicos. Los resultados obtenidos hasta ahora, sin embargo, sugieren que tiene un potencial limitado para alcanzar a los que se encuentran en la base de la pirámide social. En este sentido, el modelo chileno sigue en búsqueda de una alternativa de política que permita dirigir los crecientes flujos invertidos en el sector hacia los estratos que más requieren de la intervención estatal.

Los diseños de PDDE y PTRF comparten la crítica hacia los modelos de privatización y apuntan a una democratización de las instituciones estatales, desde el nivel escolar, hasta las instancias más elevadas de representación política. Su alcance casi universal impide precisar su contribución para la evolución positiva de los resultados obtenidos por los alumnos brasileños en pruebas internacionales y es también difícil identificar su contribución inmaterial al carácter democrático del gobierno de la educación pública. En un municipio de alto nivel promedio de desarrollo, como San Pablo, estos programas parecerían incidir eficazmente en la gestión de las necesidades cotidianas de las escuelas y alentar el fortalecimiento de prácticas de deliberación, rendición de cuentas y, en menor medida, toma conjunta de decisiones.

En un momento en el que la comunidad internacional ha asumido el compromiso de asegurar, hacia el año 2030, la educación básica, gratuita, financiada públicamente, con duración mínima de nueve años para todos los ciudadanos, es imperativo tener en cuenta el potencial de estas experiencias para promover la gratuidad del servicio escolar.

Los modelos experimentados en América Central –y que algunas instituciones presentan como ejemplo a seguir– parten del supuesto de que la educación es un bien mixto, cuyo nivel de producción óptimo requiere de un mix de recursos

públicos y privados. Son, por tanto, modelos incapaces de ofrecer respuestas adecuadas a un proyecto político que asume que la educación es un bien público. Cumplieron la finalidad, en contextos de restricción macroeconómica, de permitir a Estados con baja capacidad burocrática poner a más niños y niñas entre los muros escolares –muros en general precarios, temporarios, prestados o directamente inexistentes–. No ofrecen respuesta sobre cómo asegurar el aprendizaje de estos niños, sin embargo. En Nicaragua fue completamente revertido, con el cambio del proyecto político. En Guatemala, las escuelas de PRONADE fueron incorporadas al sistema regular, así como los docentes contratados por el Programa, y se pasó a realizar a un mayor número de escuelas transferencias por montos más reducidos y para gastos más específicos, que excluyen el pago de personal. Como en Nicaragua, sin embargo, la economía escolar sigue dependiendo del aporte de las familias. En Honduras, la restricción fiscal es el principal argumento utilizado por las autoridades educativas cuando defienden la manutención e incluso la ampliación de PROHECO, pero no se ha encontrado respuesta aún al desafío de la calidad, ni de la gratuidad.

El modelo chileno también se basa en el supuesto de que la educación es un bien mixto y la evolución reciente de la política educativa refleja una búsqueda permanente de respuestas sobre cómo asegurar que la inversión pública conduzca a un equilibro óptimo desde el punto de vista social, para que todos tengan la oportunidad de adquirir los conocimientos considerados mínimos para insertarse plenamente en la sociedad. Anclada en una estructura burocrática relativamente eficaz y en un Estado con capacidad financiera, la SEP subsidia el acceso a una educación gratuita para las familias, pero no asegura a todas las familias un servicio de calidad satisfactoria.

El modelo adoptado en Brasil asume la educación como un bien público y defiende desde esa perspectiva la provisión estatal directa. Las transferencias a las escuelas públicas buscan aumentar la disponibilidad de recursos para la resolución de situaciones cotidianas y, con ello, disminuyen la dependencia de los establecimientos con respecto a los aportes familiares. En este sentido, potencian el derecho a la educación gratuita, aunque tampoco ofrecen respuestas claras al desafío de elevar la calidad educativa. Sí debe reconocerse que son un componente estable en el tiempo respecto de una política más amplia que sí parecería conducir a una mejora lenta pero sostenida en las mediciones internacionales. A su vez, se proponen como instancia formativa para la práctica democrática, siendo éste el principal argumento que estos programas sostienen.

El rigor académico prohíbe hacer extrapolaciones a partir de una muestra pequeña y lejos de cualquier representatividad estadística. Por otro lado, los hacedores de las políticas educativas necesitan información que los guíe en las decisiones necesarias para asegurar el respeto al derecho a la educación para todos. En este contexto, se puede concluir que, puestas en comparación, el fiel de la balanza en nuestro análisis se inclina favorablemente hacia un modelo de descentralización que no se basa en la supremacía del poder de los individuos en cuanto clientes, sino que asume la necesidad de fortalecer el poder de presión de los ciudadanos sobre todos los representantes del Estado en sus múltiples niveles, desde el nivel de gobierno central, hasta las aulas, pasando por los niveles de gobierno local. Las transferencias de recursos directamente a las escuelas para que sean gestionadas con la participación de la comunidad ofrecen la oportunidad para el cultivo –muy delicado– de una cultura democrática. Apuestan a que esto sea una de las puertas a la mejora de la calidad. Pero no hay que pedir peras al olmo.

Autores

BRASIL

Rubens Barbosa de Camargo es profesor doctor en la Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo (FEUSP) con actuación, enseñanza e investigación sobre temas vinculados a la gestión democrática de sistemas y de unidades escolares, costes de la educación, análisis de políticas educacionales y subvención pública de la educación. Integró el Consejo Municipal de Educación de San Pablo (2001 a 2008) y el Consejo de Acompañamiento y Control Social de FUNDEF del municipio de San Pablo (2004 a 2008); exsecretario de Educación y Cultura del Municipio de San Carlos/SP (2001) y exsecretario de Educación del Municipio de Suzano/SP (2005 y 2006).

Mariana Peleje Viana es doctora en Políticas Educacionales por la Universidad Federal del Paraná (UFPR) (2016-2010). Es pedagoga (2010), máster en Educación (2015) por la Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo (FEUSP). Fue maestra de la red pública municipal de San Pablo (2010-2012). Miembro del Centro de Investigación sobre Políticas de Educación Pública (CEPPPE) de la FEUSP desde 2008 y del Núcleo de la Política Educativa (NuPE) desde 2016; su labor se concentra en el financiamiento de la educación, la descentralización de los recursos financieros para la escuela pública, la gestión democrática y la autonomía escolar.

CHILE

José Weinstein es sociólogo de la Universidad de Chile y doctor en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Actualmente es profesor titular y director del Doctorado en Educación de la Universidad Diego Portales. Entre marzo de 2000 y marzo de 2003 fue subsecretario de Educación del gobierno del presidente Ricardo Lagos. Tras la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, fue designado primer ministro de Cultura de la historia del país; asumió en el 2003. Trabajó en diferentes instituciones nacionales vinculadas a la educación. También se desempeñó como consultor en organismos internacionales como OECD, UNESCO, CEPAL, entre otros. Entre el 2012 y el 2015 fue miembro del Consejo Nacional de Educación. En la actualidad trabaja en temas de liderazgo educativo, mejora escolar y políticas docentes.

Cristóbal Villalobos Dintrans es investigador del Centro de Prácticas y Políticas en Educación (CEPPE), Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Economía Aplicada a las Políticas Públicas por la Universidad Alberto Hurtado y la Georgetown University; sociólogo y trabajador social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Realizó evaluaciones de diseño, procesos e impacto de distintos

programas educativos a nivel nacional e internacional. También desarrolló investigaciones sobre el sistema escolar chileno, principalmente en términos de calidad y equidad, segregación escolar, inclusión educativa y educación técnico-profesional. Participó como investigador para el Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, CONICYT, la Asociación Chilena de Municipalidades, entre otros. También se desempeñó como docente de cursos de metodología y evaluación en la Universidad Diego Portales y otras universidades nacionales.

GUATEMALA

Cynthia Carolina del Águila Mendizábal es licenciada en Educación por la Universidad del Valle de Guatemala y traductora jurada; realizó cursos de posgrado en el área de currículum en la Universidad Estatal de Michigan, EE.UU. Actualmente cursa una Maestría en comportamiento no verbal y detección del engaño. Ex viceministra y ministra de Educación del gobierno de Guatemala durante varios períodos, tuvo a su cargo el diseño, la planificación y la implementación del Plan Estratégico de Educación para el ciclo 2012-2016. Con vasta trayectoria en el campo educativo, tanto en la función pública como privada, durante los años 2005-2011 se desempeñó como subdirectora y gerente de Educación de USAID/Alianzas, en donde trabajó para asegurar la calidad en los proyectos educativos. Actualmente es secretaria ejecutiva de la Fundación de la Universidad del Valle de Guatemala.

HONDURAS

Germán Moncada Godoy es licenciado en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Posee un PhD en Psicología por la Universidad de Granada, España y un PhD en Educación por la Universidad de Flensburg, Alemania. Fue docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas de la UNAH e investigador del Instituto de Investigación Educativa y Social de la UPNFM. Se desempeñó como director de Posgrado y director de Investigación en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Ricardo Morales Ulloa es doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Oporto, Portugal, con especialidad en políticas educativas. Su tesis versó sobre *Los cambios en la gobernanza del Sistema Educativo en Honduras: La política de desconcentración de la Secretaría de Educación.* Realizó cursos de doctorado en educación y sociedad en la Universidad Autónoma de Barcelona y obtuvo su título de magíster en Gestión Pública (*Magíster rerum publicarum*) en la especialidad Política de desarrollo por la Universidad Alemana de Ciencias de la Administración Pública (*Deutsche Universität fur Verwaltungswissenschaften Speyer*). Es director del Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).

Carla Leticia Paz es licenciada en Educación Especial y posee una maestría en Investigación Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM); también, un doctorado en Investigación Educativa: Enseñanza y Aprendizaje por la Universidad de Alicante, España. Es especialista en Investigación en el Fenómeno de las Drogas por la Universidad de San Pablo, Brasil. Se desempeñó como asistente de la Dirección de Desarrollo Curricular de la UPNFM y como docente de la carrera de Educación Especial. Actualmente es coordinadora de investigación del Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la UPNFM.

Mario Alas Solís es profesor de Ciencias Sociales y profesor de Matemática por la Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán de Honduras; posee una maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Es doctor en Educación por la Universidad de Flensburg, Alemania. Se desempeña como docente investigador en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras. Es consultor miembro del grupo Consultores para la Investigación y el Desarrollo en Honduras (CIDEH). Trabajó como investigador del sistema educativo nacional hondureño en sus diferentes niveles. Actualmente aborda el tema Centros Educativos Eficaces y colabora en la elaboración de boletines del Observatorio Universitario de la Educación Nacional en Honduras.

NICARAGUA

Melba Castillo Aramburu es licenciada en Administración de Empresas por la Universidad Centroamericana de Managua donde fue vicerrectora. Posee una maestría en Ciencias Políticas y Sociales por FLACSO, Santiago de Chile. Es doctora en Educación, graduada de honor por la Universidad de Costa Rica con la tesis "La descentralización de los servicios de la educación en Nicaragua" (1999). Cuenta con una amplia experiencia en formulación, ejecución y análisis de políticas públicas, con especialidad en educación. Es co-fundadora e investigadora del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES) en Managua, donde participa activamente como coordinadora de Estudios de Investigación, Análisis y Aplicación de pruebas de aprendizaje. Fue miembro del grupo de capacitación para equipos de investigación en Guatemala, El Salvador y México, en diversos proyectos financiados por USAID y ejecutados por RTI, AIR, JBS International y RAND Corporation. Es presidente de la Junta Directiva del CIASES, miembro del Consejo Asesor del Foro Nacional por la Educación EDUQUEMOS y del Grupo de Trabajo sobre Formación Docente (GDT/PREAL).

Julio Martínez Ellsberg es licenciado en Relaciones Internacionales con enfoque en Desarrollo Internacional de American University en Washington D.C. Su experiencia en investigación vinculada a temas de política pública incluye su desempeño como asistente de investigación en la Organización Mundial de la Salud, al igual que becario de investigación en el programa McNair en American University, ambos en Washington

D.C. En OMS fue coautor de un estudio que sirvió de base para una resolución firmada por los ministros de salud de la región de las Américas hacia la eliminación de las "enfermedades desatendidas". Su experiencia en política pública también incluye la gestión de proyectos; trabajó como asesor en temas de gestión de proyectos sociales del sector público en Haití, como parte del equipo del Banco Interamericano de Desarrollo, y como consultor del gobierno haitiano. Reside en Nicaragua desde 2015.

IIPE-UNESCO oficina regional Buenos Aires

Marcelo Souto Simão es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, Brasil, y magíster en Políticas Públicas, por la Universidad Torcuato di Tella, Argentina, donde realiza su doctorado en Ciencias Políticas. Es coordinador de programas en el IIPE-UNESCO oficina regional Buenos Aires y responsable del capítulo latinoamericano del programa de investigación sobre subvenciones escolares. Desarrolla investigaciones cualitativas y cuantitativas en temas vinculados a los sistemas de gobierno y financiamiento de la Educación Básica. Coordina programas de formación y asistencia técnica sobre planificación educativa. Ha desarrollado proyectos en Angola, Bolivia, Brasil y Mozambique. Es referente del Grupo de Trabajo Internacional sobre Políticas Docentes para la Educación para Todos. Fue asesor técnico y ejecutivo en la Subsecretaría de Calidad y Equidad (Ministerio de Educación de la República Argentina), la Oficina de la UNESCO en Brasil y la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO en Ginebra.

Este libro se concentra en programas de transferencia de recursos financieros desde una unidad central de la administración pública educativa hacia los establecimientos escolares, donde se descentraliza la competencia de gestión y uso de los fondos transferidos. En América Latina, a lo largo de las últimas dos décadas, varios programas de subvención escolar se han implementado con el propósito de lograr una asignación más eficiente del gasto público, ampliar la capacidad del Estado, expandir la oferta educativa y alcanzar a poblaciones excluidas. El análisis de los casos reunidos en esta publicación pone en cuestión la eficacia de esta herramienta de política con respecto al mejoramiento de la calidad educativa.

Las experiencias latinoamericanas de subvención escolar brindan ejemplos de las oportunidades abiertas por distintos programas en el corto plazo y los desafíos que conlleva su implementación a lo largo del tiempo, y convocan a analistas y responsables de decisiones a construir una visión dinámica de la política educativa, que permita anticipar y, sobre todo, enfrentar problemas que emergen como consecuencia de acciones pasadas. La experiencia acumulada en la región invita a analizar estos programas, evaluar sus potencialidades y limitaciones, y explorar alternativas.