Grupo de Desarrollo Humano
REGION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION: PARTICIPACION EN EL MANEJO DE LAS ESCUELAS AL NIVEL LOCAL

por
Donald Winkler

Informe No. 8

Mayo, 1997

Los trabajos de esta serie no son publicaciones oficiales del Banco Mundial. Estas son los resultados preliminares y no detallados de análisis del (los) país (países) o investigaciones que son circuladas para fomentar la discusión y/o el comentario; cualquier cita y uso de este trabajo debe tener en cuenta este anuncio previo. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas aquí son los de los autores, y no deben, de ninguna forma, atribuirse al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas, miembros de su Comité de Directores Ejecutivos, o a los países que ellos representan.

INDICE

I. INTRODUCCION

El manejo de la educación pública está atravesando por un cambio radical tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo. Estos cambios forman parte de la reforma más amplia en la función del estado cuyos objetivos, en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones han sido: a) limitar la presencia del gobierno a aquellas actividades en las cuales el sector privado muestra deficiencias considerables (incluida la desigualdad en la distribución del ingreso); b) aumentar la eficacia en las finanzas y la prestación de servicios gubernamentales esenciales; y c) mejorar el grado de reacción y responsabilidad de los proveedores de servicios hacia sus clientes.

La descentralización de servicios gubernamentales ha sido y continúa siendo un aspecto importante de la reforma del estado en América Latina. De forma coherente con los objetivos globales de la reforma, la descentralización en la región en general ha tratado de: a) redefinir las responsabilidades de cada nivel gubernamental; b) poner en efecto la distribución de costos entre niveles gubernamentales y con los usuarios de servicios; y c) establecer nuevos mecanismos para democratizar la adopción de decisiones y mejorar la rendición de cuentas. Este informe se concentra en este último aspecto.

Los esfuerzos para lograr la descentralización en la educación han dado origen a una variedad de mecanismos para aumentar la participación de los ciudadanos al nivel local. En Paraná, Brasil, por ejemplo, se está transfiriendo la educación básica al gobierno municipal. En Perú, se ha encargado a las asociaciones de padres de familia para recaudar fondos para cubrir una parte de los gastos del funcionamiento escolar. En las zonas rurales de México, se ha dado autoridad a los padres de familia para verificar la asistencia de los maestros. En zonas rurales de El Salvador, se han creado asociaciones de padres de familia que administran escuelas locales y, en Chile, se ha brindado a los padres de familia la oportunidad de elegir a qué escuela pública desean enviar a sus hijos.

Los partidarios de la participación de los ciudadanos en el manejo de las escuelas locales sostienen que ayuda a sistematizar las exigencias de la comunidad, contribuye a movilizar los recursos privados, mejora la eficiencia productiva, y realza la responsabilidad pública. Existe un cimiento teórico sólido para tales proposiciones, aunque es más difícil encontrar evidencia empírica que las apoye. También es difícil llegar a conclusiones generales respecto a los resultados de la participación, dada la amplia variedad en las experiencias de los diferentes países, especialmente en América Latina. El objetivo de este informe es de contribuir a la comprensión de las reformas recientes en el manejo de las escuelas, describiendo diversos modelos de participación y manejo escolar local con ejemplos de América Latina.

II. CUAL ES EL MOTIVO DE LA PARTICIPACION?

Los beneficios potenciales de la participación se resumen en el Cuadro 1. Primero, la **participación puede ayudar a sistematizar las exigencias de la comunidad** así como su deseo de colaborar y apoyar la escuela local en forma financiera o de otra índole, a diferencia de lo que

ocurre con los bienes privados. La mayor parte de las decisiones relacionadas con el financiamiento y la provisión de la educación pública son colectivas, no individuales.

Cuadro 1
Los Beneficios de la Participación

Categorías	Ejemplos
Gobierno: Sistematización de las exigencias	Participación de los padres de familia en audiencias públicas y/o en consejos escolares
Finanzas: Generación de recursos privados para las escuelas	Participación voluntaria en programas escolares Cargos a los beneficiarios
Producción: Mejoramiento del cumplimiento de la escuela y del estudiante	Participación de los maestros en el diseño de programas de instrucción Participación de los padres de familia brinda el apoyo en el ambiente familiar
Evaluación: Responsabilidad de las escuelas de cumplir con su obligación	Consejos escolares con responsabilidades de supervisión y autoridad para tomar decisiones Arreglos para poder seleccionar escuelas.

Para los bienes de financiamiento y consumo privado, como los automóviles y la ropa, la gente comunica sus preferencias por medio de su disposición a pagar por los bienes que consume; el acto de la compra estimula directamente a los proveedores de esos bienes, que responden proporcionando los artículos que se solicitan. Sin embargo, esta "mano invisible" del mercado no es efectiva con la mayor parte de los bienes que reciben financiamiento público, como la educación.

La cantidad y composición de los bienes y servicios financiados con fondos públicos se definen más bien de forma indirecta, por medio de un mercado político que traduce de manera imperfecta las preferencias de los ciudadanos y su disposición a pagar impuestos a fin de obtener los bienes y servicios provistos por el gobierno.

Si bien es cierto que el mercado político funciona de forma imperfecta, la participación de los ciudadanos puede ayudar a mejorar su funcionamiento. Existen varios mecanismos participatorios para formular y comunicar las exigencias de la comunidad. El voto es probablemente el mecanismo más familiar para evaluar las necesidades colectivas en las democracias. Otros mecanismos son la asistencia a audiencias públicas y la voluntad de contribuir con tiempo o dinero para respaldar las actividades escolares.

Segundo, **la participación puede aumentar el apoyo financiero privado para las escuelas.** Una participación significativa en la gestión escolar crea en los miembros de la comunidad un sentido de propiedad y responsabilidad por el cumplimiento de la escuela; por lo tanto, la participación aumenta la probabilidad de que ellos donen tiempo, materiales o dinero para que funcione mejor.

Tercero, **la participación puede mejorar el rendimiento escolar.** Los resultados de amplios estudios sobre el rendimiento escolar demuestran con claridad que el ambiente familiar es el factor principal que influye en el aprendizaje del niño en la escuela. La participación en la escuela ofrece la posibilidad de cambiar la actitud de los padres acerca de la importancia de su propio papel en el proceso escolar, con posibles efectos en la motivación y preparación del niño para el aprendizaje. La participación de los maestros en el proceso de adopción de decisiones también tiene el potencial de mejorar el rendimiento escolar, al infundir en ellos un sentido de propiedad y responsabilidad por la ejecución de los programas escolares.

Cuarto, **la participación puede mejorar la rendición de cuentas en las escuelas.** La participación activa de la comunidad en la conducción y el financiamiento de las escuelas proporciona una base para que los padres de familia y otros ciudadanos puedan supervisar los programas educativos y sus costos, y responsabilizar al personal directivo y los proveedores de servicios por el desempeño correcto de sus funciones. La participación sirve para aumentar la conciencia y el conocimiento de la comunidad sobre el proceso educativo y el presupuesto escolar, y le permite evaluar en qué medida se cumplen los objetivos educativos y se usan los recursos de manera efectiva.

III. FORMAS DE PARTICIPACION

La naturaleza de los posibles beneficios de la participación depende de cómo y cuándo ocurre la participación. Padres de familia y ciudadanos pueden participar en una variedad de actividades, desde escoger la escuela a la cual asisten sus niños hasta elegir el director de la escuela o encargarse del mantenimiento normal de las instalaciones escolares. La participación de los maestros puede ir desde el manejo colectivo de las escuelas hasta la colaboración con la comunidad para organizar actos escolares sociales y la recaudación de fondos.

Cuadro 2
Formas de Participación en la Educación

Forma de participación	Ejemplos
Voto	Elección de órganos directivos responsables de la educación
Audiencias públicas y juntas consultivas (tales como asociaciones de padres de familia)	Testimonio sobre proyectos educativos en audiencias públicas y/o en reuniones de consejos escolares
Organos directivos	Consejos escolares de escuelas públicas Juntas directivas de escuelas privadas
Comportamiento de los beneficiarios	Donación de tiempo Selección de las escuelas

La forma que asume la participación es de suma importancia para determinar sus posibles beneficios. En el cuadro 2 se ofrece una lista de diferentes formas de participación que varían en cuanto al grado de responsabilidad y esfuerzo. Todas las formas de participación requieren un esfuerzo individual; las personas deben invertir tiempo, energía y a veces hasta dinero, para participar efectivamente.

Voto

La participación en el proceso político formal mediante el voto requiere el menor grado de esfuerzo y el menor costo por parte del ciudadano. En teoría, los ciudadanos pueden votar por a) representantes políticos que toman decisiones relacionadas con impuestos y presupuestos en su nombre, o b) asuntos específicos que incluyen el nivel de la recaudación de impuestos y lo relativo a la política de educación. En América Latina, la primera de estas vías de participación es mucho más común que la segunda, pero en otras partes del mundo a veces se requiere que los propios ciudadanos aprueben directamente presupuestos educativos locales y los impuestos para financiarlos.

El resultado que tiene la votación para la elección de representantes en el manejo local de las escuelas, depende sobremanera de la distancia que existe entre el votante y el representante, y de la escala de asuntos que deberá decidir el representante elegido. Es más sencillo para los ciudadanos fiscalizar lo que hacen sus representantes locales que los nacionales, y por lo tanto es más fácil hacerlos responsables de sus acciones. De igual manera, las personas fácilmente pueden votar por los representantes del consejo escolar y hacerlos responsables de sus actos, sobre la base de la manifestación de políticas educativas específicas. No obstante, es difícil votar por representantes gubernamentales generales (por ejemplo, un consejo municipal) y obligarlos a rendir cuentas únicamente de acuerdo con su posición y con la ejecución de la política educacional, puesto que los actos de esos representantes en asuntos no relacionados con la política educativa también surten efecto en el bienestar de los votantes.

Audiencias públicas

Los ciudadanos también pueden expresar sus preferencias y ofrecer retroinformación sobre programas educativos a los responsables de tomar decisiones en ese campo, por medio de audiencias públicas y consejos consultivos. Las audiencias públicas sirven como foro para que el personal directivo solicite información sobre propuestas o evaluaciones de los programas existentes.

La reacción de los ciudadanos participantes ofrece información al personal directivo sobre la opinión mayoritaria y sobre el grado de preferencia en asuntos específicos. Las audiencias públicas pueden procurar opiniones directamente de las personas involucradas o de grupos interesados, como las asociaciones de padres de familia, maestros y organizaciones no gubernamentales.

Consejos

Los consejos consultivos de la ciudadanía facilitan el aporte de información por parte de los ciudadanos de una forma más continua que las audiencias públicas. Estos consejos son órganos permanentes que el personal directivo puede consultar cuando sea necesario, y cuya información

puede ser útil para el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas o proyectos. Además, estos consejos pueden servir para controlar a aquellos funcionarios públicos que tratan de lograr sus propios fines sacrificando los objetivos de la comunidad.

A veces se confiere a los **consejos escolares** la autoridad de tomar decisiones y ejercer funciones como órgano directivo de la escuela. Según la estructura, en cuanto a su composición y autoridad, el consejo escolar puede ser un mecanismo influyente para estimular la participación de la comunidad. De acuerdo con su grado de autoridad, el consejo también debe hacerse responsable y cumplir con el reglamento gubernamental para garantizar el uso debido de los fondos por medio de la contabilidad y la auditoría, empleando personal certificado, y satisfaciendo los requisitos curriculares mínimos. En el cuadro 3 se resume el margen de opciones para diseñar consejos escolares.

La composición del consejo escolar determina los posibles resultados de su gestión. Los consejos constituidos primordialmente por padres de familia tienen una mayor probabilidad de generar un sentido de responsabilidad en los padres de familia ante la educación de sus hijos, así como de aumentar la receptividad de la administración escolar a las preferencias de los padres. Esta receptividad es de especial importancia en jurisdicciones donde las preferencias de los padres son heterogéneas. Lo que es más, los consejos constituidos primordialmente por padres tienen la probabilidad de exigir una rendición de cuentas de la administración por el funcionamiento de la escuela.

Cuadro 3
La Estructura del Consejo Escolar

Posible composición del consejo	Esferas de autoridad del consejo	Formas de seleccionar a los miembros del consejo
Director(a) de la escuela Maestros Padres de familia La comunidad Estudiantes	Presupuesto Currículo Personal Derechos de matrícula e impuestos escolares	Nombramiento Elección

Los consejos compuestos por personal escolar destacan la naturaleza profesional de la educación e infunden cierta confianza, en cuanto a que los maestros saben mejor que nadie cómo practicar su profesión. Los maestros, sobre quienes recae la principal responsabilidad de ejecutar los programas educativos, son los que poseen mayor grado de inclinación y compromiso para llevar a cabo la política y los programas que ellos mismos han ayudado a diseñar. El resultado es una posible mejora en el funcionamiento y la productividad de la escuela; por otra parte, es improbable que un

consejo constituido en su mayoría por maestros asuma la debida responsabilidad frente a los padres de familia, si el funcionamiento de la escuela es deficiente.

Finalmente, un consejo pluralista permite que todos los integrantes importantes tengan una voz en la administración escolar. El pluralismo presupone que en la adopción de decisiones administrativas se debe tomar en cuenta tanto el juicio profesional del personal escolar como las preferencias de los padres de familia, y también presupone que tanto los padres de familia como el personal escolar son responsables de la enseñanza. Un consejo pluralista contribuye, además, a facilitar la comunicación entre los diferentes integrantes y puede reducir el conflicto que caracteriza a los consejos con una mayoría ya sea de padres de familia o de maestros. En Minas Gerais, Brasil, existe un ejemplo de consejo pluralista (ver recuadro).

Consejos Escolares en Minas Gerais, Brasil

En 1991 la Secretaría de Educación (SEE) en Minas Gerais, Brasil, adoptó una serie de cambios de política que transfirieron autoridad administrativa a consejos escolares elegidos. Son consejos pluralistas con representación del personal escolar, padres de familia y estudiantes de 16 años o más. Los consejos son elegidos por períodos de un año y tienen la responsabilidad de supervisar el currículo, el financiamiento y la planificación. Las funciones más importantes de los consejos son presupuestar donaciones de capitación para propósitos ajenos al personal, y aprobar el plan de desarrollo escolar. La fórmula incluye variables como la clase de estudiantes que reciben servicios y sus necesidades especiales. Las donaciones son transferidas periódicamente y en forma automática a las cuentas bancarias de los consejos.

La reforma de Minas Gerais substituyó la selección política de directores escolares por legisladores estatales con un proceso de dos instancias. La SEE elige a tres candidatos que llenan los requisitos de entre los aspirantes presentados por cada escuela, y la comunidad escolar selecciona al candidato ganador basándose en gran parte en la presentación pública que hace cada candidato del plan propuesto para el desarrollo de la escuela. Por último, la SEE exige que cada escuela prepare y ejecute su propio plan quinquenal de desarrollo, que debe ser actualizado anualmente. El director o la directora de la escuela dirige la preparación del plan, pero el consejo escolar tiene la última palabra en su aprobación.

Además de la composición, la **autoridad** que se da al consejo escolar determina de forma decisiva su posible impacto. Las esferas principales de autoridad son: a) presupuesto o asignación de recursos; b) selección del currículo y calendario escolar; y c) empleo, despido y remuneración del personal. Cuanto mayor es la autoridad, es también mayor la probabilidad de la participación en la administración escolar; es más, el grado del poder discrecional en una esfera a menudo se relaciona con el poder discrecional en otra. Por ejemplo, el poder discrecional presupuestario y la autoridad para establecer los sueldos del personal están estrechamente vinculados. Asimismo, es probable que la autoridad para moldear el currículo de acuerdo con las necesidades de los estudiantes no tenga mayor resultado si el consejo no puede seleccionar el personal capaz de poner en práctica ese programa.

Comportamiento de los beneficiarios

Las opciones de los beneficiarios, especialmente los padres de familia, constituyen también formas de participación, que incluyen posibilidades de hacer **contribuciones voluntarias** de tiempo, dinero o materiales y opciones para seleccionar la escuela donde van los niños. La participación que se manifiesta en un aporte de recursos privados indica las preferencias de los beneficiarios, ayuda a movilizar los recursos privados para la educación, y crea en los beneficiarios un sentido de propiedad de la escuela, lo cual aumenta la probabilidad de que se exija rendición de cuentas a los funcionarios escolares.

Hay varias formas en las que los padres de familia pueden ejercer **opciones respecto a la escuela donde asisten** sus hijos. Cuando los padres de familia están restringidos a matricular a sus hijos en las escuelas del vecindario, pueden seleccionar una escuela diferente mudándose a otro barrio. Esta forma de "votar con los pies" es más efectiva cuando se ha descentralizado el manejo escolar al nivel local.

Cuando se permite a los padres de familia matricular a sus hijos en cualquier escuela pública de la comunidad, ellos pueden ejercer sus opciones cubriendo el gasto de transporte y otros costos necesarios para movilizar a los niños fuera del vecindario inmediato. Los padres de familia pueden ejercer sus opciones en lo relativo a las escuelas matriculando a sus hijos en escuelas privadas. En la mayoría de casos esta opción es solamente escogida por las familias ricas. Pero en muchos países de latinoamérica, las escuelas religiosas reciben subsidios públicos que familias más pobres pueden recibir. Finalmente, los programas de vales escolares, como el de Chile, permiten a los padres de familia ejercer su decisión en cuanto a la escuela sin incurrir en gastos mayores.

La selección de la escuela del niño tiene algunos de los mismos costos y consecuencias que las otras formas de participación. Para hacer una selección con suficiente información se requiere la recolección de datos sobre el funcionamiento de la escuela, y este es un proceso costoso. Los ministerios de educación muy raramente reportan este tipo de información, y por esta razón los padres de familia deben llevar a cabo su propia investigación (informal). El uso de las opciones también indica a los administradores escolares el grado de aproximación entre los servicios de la escuela y las preferencias de los beneficiarios. Cuando la matrícula determina los presupuestos escolares, el traslado de los estudiantes se convierte en un serio llamado de atención para la escuela.

IV. PARTICIPACION Y LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO

La amplitud y organización del gobierno son importantes para vigorizar o disuadir la participación. En casi todos los países el gobierno tiene una función importante en el financiamiento y la provisión de la educación, aunque el financiamiento y la prestación privados son también importantes, especialmente en los niveles secundario y terciario. A lo largo de la última década varios países de América Latina han adoptado políticas de descentralización con respecto a la organización gubernamental. Aunque los motivos para la descentralización son diferentes, varios países lo han hecho para lograr la democratización en la adopción de decisiones y para fomentar la

participación. En el cuadro 4 se resumen las formas principales de descentralización y las oportunidades que las mismas ofrecen.

Delegación de poderes en el gobierno local

La delegación de poderes implica la creación de unidades subnacionales gubernamentales, autónomas e independientes, dotadas con poderes de recaudación y gasto. En América Latina la delegación de poderes en el ámbito de la educación ha tomado la forma de transferencia de la responsabilidad por el financiamiento y prestación de servicios educacionales al nivel regional o local del gobierno. Por ejemplo, la Argentina ha delegado poderes en materia de educación básica a sus gobiernos provinciales, mientras que Chile ha transferido la educación básica a sus gobiernos municipales. En el caso de Chile, las municipalidades reciben la mayor parte de sus ingresos para la educación del gobierno central y deben cumplir con requisitos mínimos en el currículo y la preparación de los maestros, pero tienen autoridad amplia para contratar y pagar a los maestros, aumentar los gastos de la educación, y determinar el uso del presupuesto escolar.

Cuadro 4

Descentralización educativa	Gobierno: órganos directivos claves	Participación de los ciudadanos	Ambitos de control
Delegación de poderes en los gobiernos locales	El alcalde y el ayuntamiento	Votación de líderes del gobierno local	Finanzas, presupuesto y personal
Descentralización de las escuelas locales	Consejos de padres de familia y/o maestros	Votación de miembros del consejo; asambleas generales	Cierta autoridad presupuestaria; selección del director o la directora de la escuela
Contratación de asociaciones escolares locales	Miembros de ONGs locales (asociaciones de la comunidad u organismos religiosos)	Selección de los líderes de las ONGs locales	Finanzas, presupuesto y personal
Asociaciones	Asociación de padres de familia con el director o directora de la escuela	Votación de los directores de las asociaciones de padres de familia; contribuciones de tiempo y dinero	Finanzas y presupuesto para el mantenimiento y para necesidades especiales
Escuelas privadas	Padres de familia	Pago de derechos de matrícula; contribuciones de tiempo y dinero	Selección de la escuela

Descentralización Educativa en Paraná

Desde mediados de la década de los años ochenta, el Estado de Paraná ha estado ejecutando una política de "municipalización" en educación y otros sectores, que consiste en la descentralización gradual de responsabilidades y recursos seleccionados al nivel municipal. Desde 1986, el gobierno estatal dejó de emplear maestros para los grados primero a cuarto. Se incitó a las municipalidades a emplear maestros para cubrir puestos vacantes en escuelas estatales, a la vez que la Secretaría de Educación (SEED) transfería recursos a las municipalidades para pagar los sueldos.

Con la adopción de la nueva constitución estatal en 1991, el estado dejó de transferir recursos a las municipalidades para pagar a los maestros que habían empleado; en cambio, modificó su programa de "municipalización" mediante la creación de un "acuerdo cooperativo de asociación educativa." De 371 municipalidades, 92 firmaron el acuerdo a principios de 1992, y para el final del año el número había aumentado a 260. Un total de 303 municipalidades en Paraná, 81% del total, había entrado en los contratos de asociación para julio de 1993.

Las municipalidades que entran en el acuerdo de asociación con el estado acuerdan: i) gastar un mínimo reglamentario de 25% de sus ingresos tributarios en educación, ii) asumir la responsabilidad de la administración, conservación y mantenimiento de las (que eran anteriormente) escuelas estatales que ofrecen los cuatro primeros grados de educación primaria dentro de su jurisdicción, y iii) asumir la responsabilidad de reemplazar maestros apoyados por el estado que se jubilan o abandonan el sistema de otra forma.

Por su parte, el estado sume la responsabilidad de: i) garantizar que los maestros estatales de la municipalidad reciban sueldos completos así como su pensión al jubilarse, ii) invertir en la renovación de instalaciones escolares antes de hacer entrega de las mismas a la municipalidad, y mantener las instalaciones de los grados 1 a 8, iii) proveer adiestramiento y asistencia técnica, y iv) proveer financiamiento suplementario a las municipalidades que no tengan la capacidad de desembolsar un gasto mínimo por estudiante dentro del 25% reglamentario de su presupuesto. En la actualidad, la única forma directa de transferir recursos para la educación a las municipalidades es bajo el programa de "municipalización." Las transferencias se hacen con base a un porcentaje mínimo de la porción estatal del "salário educaçao" y se hacen trimestralmente. Para verificar que la municipalidad en efecto ha empleado 25% de sus ingresos tributarios en gastos relacionados con la educación, el contrato de asociación exige que la municipalidad proporcione un comprobante de una agencia auditora estatal. Para determinar qué municipios tienen derecho a recibir recursos y qué cantidad recibirán, la SEED emplea una fórmula que toma en cuenta el promedio de los ingresos mensuales de la municipalidad (establecidos por la Constitución), la matrícula total de las escuelas estatales y municipales, y un gasto mensual por estudiante establecido previamente por la SEED. Mientras que las transferencias se hacen mensualmente y se usan para gastos corrientes, la fórmula se calcula cada tres meses. Los fondos adicionales recibidos por la municipalidad y la cantidad de los mismos varía de trimestre a trimestre dependiendo de su situación tributaria y los registros de asistencia escolar.

La transferencia de la educación a los gobiernos generales locales normalmente concede amplios poderes a los responsables gubernamentales para decidir los niveles de gastos educativos, asignación de recursos dentro de las escuelas y el empleo y sueldo del personal escolar. Sin embargo, la delegación de poderes con frecuencia es un proceso que pasa por varias etapas antes de transferir la responsabilidad total al gobierno local (ver recuadro).

La delegación de poderes aumenta la influencia de los beneficiarios en los servicios que se proveen localmente. Transfiere decisiones educativas importantes a los beneficiarios y mejora la compatibilidad entre las decisiones y las preferencias de los ciudadanos. Las preferencias son más homogéneas al nivel local y a los ciudadanos les es más fácil comunicarse con las personas responsables de adoptar decisiones en el ámbito local que en el nacional. La delegación de poderes también aumenta la responsabilidad con respecto a la educación, permitiendo a los ciudadanos observar más de cerca los procesos locales de adopción de decisiones y establecer una relación entre las decisiones y el rendimiento escolar.

La oportunidad que tienen los ciudadanos de participar directamente en la educación varía ampliamente dentro de los sistemas de delegación de poderes. En las jurisdicciones que son relativamente pequeñas, a los padres de familia les es más fácil hacer responsables a los funcionarios gubernamentales que en las jurisdicciones grandes. En ambos tipos de jurisdicción, la posibilidad de que los padres de familia participen es mayor si el gobierno local delega parte de la responsabilidad de la adopción de decisiones en los consejos escolares. A diferencia de lo que ocurre en los países europeos y de América del Norte, la delegación de la toma de decisiones educativas no es muy común en América Latina. No obstante, aún en América del Norte, los ciudadanos insatisfechos por su falta de influencia en jurisdicciones grandes han presionado para lograr mayor delegación de poderes (ver recuadro).

Desconcentración

Asume distintas formas de delegación de poder, circunvalando estratos de autoridad pública y transfiriendo las responsabilidades directamente a las escuelas. La naturaleza de la desconcentración puede ser estrictamente administrativa, dándole al director o la directora de la escuela la autoridad que previamente estaba en manos de funcionarios del ministerio, pero también puede incluir la participación de otros interesados. Por ejemplo, el Programa MECE de Chile ha conferido a las escuelas individuales la responsabilidad de diseñar proyectos de mejoramiento educativo que son financiados principalmente por el gobierno central. Sin embargo, tanto el diseño como la ejecución de estos proyectos, deben incluir la participación activa de los maestros de la escuela.

En América Latina es cada vez más común que la desconcentración transfiera responsabilidades a los consejos escolares y no al director o a la directora de la escuela. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y México se ha dado a los consejos escolares la autoridad de decidir cómo se debe desembolsar un presupuesto destinado a gastos no relativos al personal.

Contratación

La contratación es una variación de la desconcentración en la cual los gobiernos conservan considerable autoridad para adoptar decisiones sobre la política de educación, pero contratan a autoridades locales para proveer los servicios educativos. Las autoridades locales pueden ser gobiernos u otras entidades jurídicas. En el caso de El Salvador, el gobierno central contrató a instituciones sin fines de lucro, compuestas por miembros de la comunidad elegidos democráticamente por voto popular en una asamblea de la comunidad (ver recuadro).

Consejos Escolares Locales en Chicago

El profundo descontento popular con el funcionamiento del sistema escolar de Chicago, Illinois, dió origen a una reestructuración fundamental del gobierno escolar. Cada escuela tiene la obligación de tener un *Local School Council* (LSC) -- Consejo Escolar Local -- constituido por seis padres de familia elegidos por los padres de familia, dos maestros elegidos por el personal escolar, y el director o la directora de la escuela. Los padres de familia y los residentes de la comunidad que forman parte de los Consejos no pueden ser empleados en las escuelas del distrito. Se hacen elecciones para períodos de dos años.

El LSC tiene amplios poderes. Uno de los principales es el de nombrar directamente al director o la directora de la escuela con un contrato de cuatro años. Siete de los diez miembros elegidos tienen que estar de acuerdo con respecto al candidato. De esta forma, se abolió la permanencia en el cargo de director, y el sistema escolar no puede establecer requisitos adicionales para la eligibilidad del director o directora que no sea la certificación del estado. Esta estipulación aumenta considerablemente el número de aspirantes que reúnen las condiciones necesarias para ser directores en Chicago, y pone punto final a un proceso de pruebas mediante el cual el sistema tradicionalmente acreditaba cada tres o cuatro años a un número relativamente pequeño de directores. El LSC negocia un contrato de desempeño con el director, y después de cuatro años puede decidir si renueva el nombramiento del director o selecciona uno nuevo.

El LSC tiene otros dos poderes decisivos principales. Primero, ayuda a formular y aprueba un plan de mejoramiento escolar que debe definir la forma en que la escuela dinamizará el logro estudiantil, reducirá los niveles de ausentismo y deserción escolar, y preparará a los estudiantes para el empleo o la educación superior. Segundo, los LSC tienen el poder de ayudar al presupuesto de la escuela.

Los LSC deben recibir treinta horas al año de entrenamiento en la elaboración del presupuesto escolar, teoría educativa, selección de personal, y otras áreas, ya sea de la administración central o de una organización independiente elegida por el LSC.

Fuente: Moore (1990)

Administración comunitaria de las escuelas: El caso de Maringá, Brasil

En 1989 el gobierno municipal de Maringá decidió iniciar un programa experimental de transferencia de la responsabilidad administrativa de las escuelas municipales primarias y pre-escolares a cooperativas formadas por trabajadores, en su mayoría del sector educativo. Bajo este nuevo sistema las escuelas son administradas por el sector privado; el gobierno paga por los servicios suministrados y las escuelas continúan ofreciendo sus servicios a los estudiantes en forma gratuita. El gobierno impuso como condición que por lo menos la mitad de los miembros de la cooperativa participen en la administración de las escuelas y que los pagos a las cooperativas se hagan por estudiante, creando así el incentivo para que las cooperativas reduzcan los costos administrativos (dejando, por lo tanto, más recursos para el pago del personal escolar) y que la matrícula sea numerosa. En general, con la introducción de este sistema el gobierno aspiró a mejorar la calidad de la educación. Para 1992 la mayor parte de las escuelas municipales estaba funcionando bajo este nuevo programa.

La contratación de cooperativas se realiza por medio de un proceso de licitación y el contrato es por un año. La invitación a la licitación, publicada en el periódico gubernamental oficial, establece que la ganadora será la que presente las mejores calificaciones profesionales y ofrezca la más alta calidad de servicios, según las condiciones establecidas por el gobierno. En otras palabras, la decisión del gobierno se basa en la calidad y no en los ahorros propuestos. Otras condiciones son que la cooperativa esté registrada legalmente, que todos sus miembros trabajen en la escuela, y que por lo menos la mitad de los maestros de la escuela y del personal técnico-pedagógico formen parte de la cooperativa. Finalmente, el mayor accionista de la cooperativa no tiene derecho a poseer más del doble de las acciones que tenga el menor accionista, a fin de asegurarse que todos los miembros estén facultados para tomar decisiones en la cooperativa.

Cuando la cooperativa firma el contrato con el gobierno municipal, debe comprometerse a cumplir con varios requisitos, entre ellos garantizar el establecimiento de un Consejo de Padres de Familia y Maestros para examinar y evaluar los gastos de la escuela. La municipalidad, por su parte, conviene en proveer el plantel de la escuela, las comidas de los estudiantes suministradas por FUNDEPAR, libros para la biblioteca y un pago mensual de los servicios prestados por la cooperativa en base a cada estudiante. El gobierno, sin embargo, no establece ninguna norma entre las cooperativas y las escuelas con respecto a la administración escolar y el nivel de sueldos, pero sí mantiene control total sobre el currículo. La autonomía de las cooperativas en cuanto al currículo está limitada solamente a "actividades especiales", las cuales deben ser previamente aprobadas por la oficina de educación del municipio.

Según el gobierno de Maringá, la mejora en los indicadores educativos es evidente desde 1992, con un aumento en la matrícula de 24% comparado con el año anterior, y sin aumentar el número de instalaciones. Además, mientras que en 1991 el municpio pagó por aproximadamente 7.000 ausencias de su personal escolar, ese número bajó a una sola ausencia en el primer trimestre de 1992. Los padres de familia también están de acuerdo en que la calidad de las escuelas ha mejorado y que los maestros están más dispuestos a reunirse con ellos y más interesados en el rendimiento de los estudiantes. Otro resultado de este sistema es que las comunidades participan en forma más activa en las actividades escolares y las cooperativas tienen que mantenerlas satisfechas a fin de continuar obteniendo altas tasas de matrícula estudiantil. Finalmente, los costos de mantenimiento de las escuelas se han reducido radicalmente debido a que con este programa cualquier ahorro en el mantenimiento significa un aumento en los recursos para sueldo y beneficios.

En la municipalidad de Maringá, en el Brasil, el gobierno municipal contrata a una cooperativa de maestros separada para cada escuela, y mediante un llamado a licitación se selecciona a la cooperativa que esté en condiciones de proveer la mejor calidad de servicio de acuerdo con el financiamiento por estudiante proporcionado por la municipalidad (ver recuadro).

La contratación normalmente da a los ciudadanos locales menor poder sobre la toma de decisiones que la descentralización, pero esto no tiene porqué afectar la participación de forma considerable. Los interesados pueden participar en dos niveles: por medio de los procesos democráticos normales, pueden influir en los términos del contrato que son definidos por órganos directivos públicos, y también pueden, dependiendo del contratista, participar en la administración de la escuela y la prestación de servicios. En general, muchos contratistas ven con agrado que los padres de familia participen en la prestación de servicios pero no toman a bien que lo hagan en decisiones administrativas.

Escuelas EDUCO en El Salvador

En 1991 el gobierno de El Salvador estableció un programa llamado Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) con el objetivo de ampliar la cobertura de la educación preescolar y primaria. Este programa da autoridad legal a grupos de la comunidad para administrar escuelas públicas en las zonas rurales donde la cobertura escolar es insuficiente. Una asamblea general de padres de familia elige por un período de cuatro años una junta escolar, que está autorizada para recibir y distribuir fondos. El Ministerio de Educación firma un acuerdo con cada junta en el cual se estipula el nivel de los sueldos de los maestros y otros gastos, así como la condición de tener un año escolar de por lo menos 160 días, que es considerablemente más largo que el de las escuelas públicas normales. La junta tiene la responsabilidad de proveer los planteles escolares. El Ministerio transfiere a la cuenta bancaria privada de la junta sumas adecuadas para sufragar los sueldos de los maestros y materiales de enseñanza. La junta nombra, contrata (por períodos de un año y renovables) y paga al maestro. La junta y el maestro, o la maestra, asignan conjuntamente los fondos destinados para materiales escolares. La junta tiene la autoridad de despedir al maestro o maestra si el desempeño de sus funciones es deficiente. Prueba de la satisfacción del Ministerio con los resultados de EDUCO es el hecho de que aproximadamente 25% de todas las escuelas de El Salvador actualmente cuentan con tales grupos comunitarios. Hasta la fecha únicamente alrededor del 2% de los maestros de las escuelas EDUCO han sido despedidos como consecuencia de mal desempeño o ausentismo.

Asociaciones

La mayoría de las escuelas pueden ser consideradas como asociaciones de los padres de familia, los maestros y el estado, pero hay dos clases de asociaciones que son especialmente importantes en América Latina, a saber las asociaciones de padres de familia y las escuelas con subsidio de origen religioso. Las asociaciones de padres de familia son muy activas en la mayor parte de los países. A pesar de que su papel está típicamente limitado a la recaudación de fondos y el suministro de ciertos recursos para el mantenimiento de instalaciones escolares y deportivas, existen excepciones importantes. En las zonas rurales de México, los padres de familia tienen un

papel importante en la supervisión de la asistencia del profesorado a las clases. En el Perú, la ley requiere que las asociaciones de padres de familia impongan un derecho de matrícula mínimo a las familias de todos los niños, con excepción de las que son demasiado pobres. Estos derechos constituyen una proporción bastante significativa del presupuesto escolar y de casi todos los fondos discrecionales que se encuentran a disposición de la escuela. Las decisiones sobre el uso de estos fondos son tomadas conjuntamente por la asociación y el director o directora de la escuela.

Otra sociedad bastante importante en América Latina es la escuela subsidiada por la religión, como la Escuela Fe y Alegría (ver recuadro). En esta sociedad, el gobierno asigna o paga directamente a los maestros, y la iglesia provee las instalaciones escolares y la administración. A menudo, estas escuelas tienen excelente reputación académica, aun cuando operan en vecindarios de gente de escasos recursos.

Fe y Alegría

Fe y Alegría es una ONG afiliada a la Orden Jesuita que trabaja en doce países de América Latina con el objetivo de brindar educación de alta calidad a los niños pobres. La participación de la comunidad es de suma importancia para el éxito de las escuelas Fe y Alegría. Este éxito se refleja en la alta demanda de matrículas y en la continua expansión del sistema, de 100 niños en la casa de uno de los padres de familia en Caracas, en 1955, a más de medio millón de estudiantes en 509 escuelas en 1992. Fe y Alegría es una asociación del gobierno, la ONG y la comunidad. En general, el gobierno se encarga de pagar los sueldos del profesorado, mientras que la comunidad ayuda a construir y mantener la escuela y la ONG administra y brinda capacitación al profesorado. Fe y Alegría es más que una escuela, es un centro de desarrollo de la comunidad, en el cual se estimula a los padres de familia para que participen activamente en la educación y bienestar de sus hijos.

Escuelas privadas

Las escuelas privadas pueden ser de orientación sectaria o religiosa y financiadas en su totalidad por los derechos de inscripción, subsidios del gobierno u otros. Los padres de familia tienen que decidir si envían a sus hijos a una escuela privada y, para hacerlo, tienen que obtener información sobre la escuela y su funcionamiento. En el caso del programa de vales escolares de Chile, los padres de familia pueden seleccionar una escuela privada y el estado financia el vale para pagar la matrícula escolar. Sin embargo, en la mayoría de los demás países los padres tienen que pagar la matrícula o hacer otra clase de donación a la escuela. El acto de pagar directamente por la educación aumenta la obligación de las escuelas hacia los padres de familia.

V. PARTICIPACION SOBRE QUE?

Como se ha demostrado en los ejemplos citados anteriormente, la naturaleza exacta de la participación de los ciudadanos, padres de familia y maestros varía mucho. El propósito de esta sección es dar ejemplos de las experiencias más innovadoras en América Latina.

Selección y control del personal escolar

Dada la importancia del director de la escuela y del maestro en el aula de clase, uno de los poderes más significativos que pueden ejercer los padres de familia es el de participar en la selección y control del personal escolar. En el caso de las escuelas privadas o los programas de vales escolares que permiten escoger escuelas, los padres de familia asumen este papel al "votar con sus pies". Cuando el derecho de seleccionar escuelas es restringido, los padres deben participar por medios más directos. Donde hay problemas de ausentismo de los maestros, como ocurre en las zonas rurales de México y Bolivia, los padres de familia tienen un papel clave en el control de la asistencia de los maestros (ver recuadro). En Minas Gerais, Brasil, una asamblea general de la comunidad escolar (padres de familia, maestros y estudiantes mayores) selecciona al director o directora de la escuela. Escogen de una lista de aspirantes altamente calificados presentada por la secretaría estatal de educación; cada aspirante presenta un plan de trabajo trienal para la escuela, lo que constituye uno de los factores principales para ser seleccionado por la comunidad.

Financiamiento y presupuesto

Como se indicó anteriormente, los gobiernos de varios países fomentan la participación en el financiamiento y presupuesto de la educación. En la mayoría de los países de la región los padres de familia pagan un derecho nominal para matricular a sus hijos en las escuelas primarias y secundarias, mientras que en otros países los gobiernos dan incentivos para que los padres de familia y las comunidades contribuyan financieramente y en especie a las escuelas. Por ejemplo, en un proyecto de educación primaria financiado por el Banco Mundial en la República Dominicana, asociaciones de padres de familia recientemente formadas de las escuelas rurales contribuyen con tiempo y trabajo a los proyectos de rehabilitación de las escuelas, mientras que el gobierno financia la mayor parte de los costos materiales. Esta modalidad de cofinanciamiento de la rehabilitación y el mantenimiento escolar se ha repetido en varios países, inclusive en Colombia y México.

Aparte del financiamiento, algunos países están tratando de dar a los padres de familia y ciudadanos locales una voz importante en la determinación del uso de las rentas. En un proyecto financiado por el Banco Mundial en Colombia y Minas Gerais, Brasil, por ejemplo, el gobierno confiere a un consejo escolar autoridad para que elabore el presupuesto de los gastos no relacionados con el personal de una donación de capitación basada en una fórmula. En el Perú, los padres de familia hacen contribuciones financieras obligatorias a las asociaciones de padres de familia (APAFA), y también tienen una influencia importante en la determinación del uso de esos fondos en las escuelas. Estas contribuciones son obligatorias por ley y forman una porción muy significativa (10%) del presupuesto general y casi todo el presupuesto discrecional del director de la escuela. Como resultado, la asociación de padres

de familia tiene una relación de trabajo muy estrecha con el director de la escuela y, en muchos casos, una oficina en la escuela, generalmente próxima a la del director.

Juntas escolares de asesoramiento en México y Bolivia

En México los gobiernos estatales son responsables tanto del financiamiento como de la enseñanza en la educación primaria. Los maestros de las escuelas son empleados del estado y su empleo y sueldo son determinados por el estado. En 1989, respondiendo a la dificultad de contratar y retener a maestros para las escuelas rurales, se inició un programa en 1.000 escuelas con el fin de pagar a los maestros rurales un sueldo suplementario equivalente al 80% de su sueldo normal. Esta política tuvo como objetivo principal ayudar a la contratación y controlar el serio problema de ausentismo de los maestros. Se establecieron comités escolares comunitarios especiales, compuestos por padres de familia, administradores y autoridades locales, a fin de controlar la asistencia de los maestros y enviar informes trimestrales de asistencia a la Secretaría de Educación Estatal. Una asistencia satisfactoria da como resultado que el estado autorice el pago del sueldo suplementario. El éxito de este programa piloto ha dado como resultado su expansión a 5.400 escuelas en cuatro estados marginados, con el financiamiento parcial de un préstamo del Banco Mundial. La información preliminar sobre sus resultados muestra que hay una gran reducción en el ausentismo de los maestros.

Las comunidades de los indios guaraníes, en Bolivia, han formado consejos educativos (moboarajua) para asegurarse que las escuelas locales tomen en cuenta sus necesidades e inquietudes. Los consejos se renuevan cada dos años y están formados por miembros de la comunidad, maestros bilingües, donde los hay, y un representante de educación para adultos. Aunque las responsabilidades de los consejos no se han formalizado, incluyen: i) estimular la asistencia estudiantil al informar a los padres de familia sobre el ausentismo de los estudiantes y tratar con los padres de familia los problemas que hacen que los niños falten a la escuela; ii) supervisar el ausentismo de los maestros; iii) supervisar la gestión del personal de la escuela; y iv) ayudar en la evaluación de la escuela. Por intermedio de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), que es el nivel más alto de representación de los indios guaraníes, las comunidades Guaranies pueden también sugerir maestros para sus escuelas y, a su vez, solicitar que cierto maestro sea reemplazado. En el caso de una investigación administrativa de un maestro, la comunidad puede actuar como el "fiscal" del proceso, aun cuando no pueda aplicar sanciones. Así como los consejos mexicanos, se estima que los consejos educativos Guaranies han tenido éxito en contener el ausentismo de los maestros

Prestación de servicios

En algunos casos la participación de la ciudadanía en las escuelas va más allá del financiamiento y el presupuesto, e incluye la participación directa en la prestación de los servicios de la escuela. En general, esta participación toma la forma de rehabilitación y mantenimiento de la escuela, como ocurre en la República Dominicana. Aunque menos común, hay miembros de la comunidad que dictan clases. Por ejemplo, en un proyecto de educación financiado por el Banco Mundial en México, los miembros de la comunidad reciben instrucción para cuidar y educar a los niños de edad preescolar (ver recuadro).

V. CONCLUSIONES

América Latina y el Caribe están en el proceso de descentralizar el suministro de la educación en forma acelerada y de dar a los padres de familia y maestros un papel más importante en el financiamiento, la administración y la prestación de servicios educacionales. La participación de la comunidad en la educación toma muchas formas y tiene el potencial de rendir una serie de beneficios, especialmente en lo que se refiere a sistematizar demandas y mejorar la responsabilidad. Las diferentes experiencias de la región ofrecen una serie de lecciones sobre maneras de involucrar a los padres de familia y maestros en la educación. Este documento ha tratado de brindar un marco para una mejor comprensión de estas experiencias.

Proyecto inicial de educación de México

México está mejorando la probabilidad de tener éxito en sus experiencias escolares para 1,2 millón de niños de 10 de sus estados más pobres. La idea consiste en educar a los padres de familia sobre distintas maneras de perfeccionar el desarrollo de las habilidades de sus hijos y brindar mejores oportunidades a los niños de familias pobres para que tengan éxito en la escuela. En la base de este experimento se encuentra el enriquecimiento de la familia como el primer centro de aprendizaje del niño.

En 1981, la Secretaría de Educación Pública estableció un programa nacional para educar a los padres, especialmente a las madres, a fin de que mejoren el cuidado de sus niños y la interacción que tienen con ellos. Bajo este programa de interacción basado en el hogar –preparado en cooperación con la UNESCO, el PNUD, la UNICEF y el Banco Mundial – los educadores comunitarios capacitan a los padres y madres para que estimulen a sus hijos. La educación de los padres de familia es el instrumento clave, que se desarrolla por medio de reuniones periódicas suplementadas por visitas semanales o quincenales.

El proyecto financiado por el Banco Mundial se orienta a estimular las funciones cognitivas, psicomotoras y sociales de los 1,2 millón de niños menores de cinco años de edad. Habrá también beneficiarios indirectos que incluirán a dos millones de hermanos y hermanas, 880.000 parientes y muchas comunidades. El principal beneficio cuantitativo será el aumento de la tasa de participantes que terminan la escuela primaria, lo cual estimulará sus ganancias vitales.

El proyecto también crea oportunidades de trabajo para alrededor de 12.000 educadores comunitarios, en su mayoría mujeres jóvenes graduadas de las escuelas secundarias medias de zonas rurales y urbanas marginales. Reciben un sueldo de transferencia de aproximadamente US$150 por mes, lo que aumenta su acceso a niveles superiores de educación.

El programa de capacitación de los educadores incluye entrenamiento especial en nutrición, salud e higiene básicas y planificación familiar. Se espera de esta manera mejorar la salud y nutrición familiar así como reducir las tasas de fertilidad.

Se espera que el proyecto impulse también el desarrollo de la comunidad. Las reuniones semanales entre padres de familia y los comités pro-infancia impulsan a los padres de familia y a las autoridades de la comunidad a organizarse y movilizar recursos en apoyo del programa de educación infantil.

A fin de obtener un efecto educacional mayor y beneficiarse de los recursos y servicios de otras agencias, el proyecto busca la cooperación de agencias, privadas y no gubernamentales que operan en otros programas del sector social, particularmente en los de salud, nutrición y población. En un movimiento inesperado de cooperación interagencial, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública acordaron aunar sus esfuerzos en los campos de salud y nutrición en las comunidades donde ambas instituciones tienen programas.

Lo que este documento no ha tratado de hacer es determinar los efectos de la participación en materia de eficiencia y equidad. Como se indicó antes, la participación de los padres de familia tiene el potencial de mejorar la responsabilidad y por lo tanto la eficiencia. Sin embargo, la participación de los padres de familia también puede debilitarla, si es que la política local lleva a frecuentes cambios en el consejo escolar y sus políticas, o si su participación lleva a que los padres de familia desautoricen a los directores de la escuela y traten de controlarla. Además, la participación puede generar desigualdades en los productos escolares, si los padres de familia de más recursos o mayor educación son los que se aprovechan más activamente las oportunidades de participar. Nuestra falta de conocimiento sobre la dirección y magnitud de estos efectos, y de cómo varían con el tipo de participación, es un buen argumento para que se haga una evaluación cuidadosa de los numerosos experimentos sobre participación que están en marcha en la región y para determinar la forma de lograr los mejores beneficios por esa vía.