

**Después de la Autonomía:
Programas para Mejorar la Gestión Escolar en
El Salvador, Colombia, Chile y Brasil**

Christopher Chambers-Ju¹

**Grupo de Trabajo Descentralización y Autonomía Escolar –GdyA-
PREAL
23 de marzo, 2006**

¹ El autor es becario Fulbright y estudiante actual en el programa de maestría en ciencias políticas de la Universidad de los Andes. Favor enviar preguntas o comentarios sobre el borrador al c-chambe@uniandes.edu.co.

Resumen

Este trabajo examina programas que buscan fortalecer la autonomía escolar. Éstos se concentran en el mejoramiento de la capacidad institucional de las escuelas a través de cursos de capacitación en gestión y pedagogía dados principalmente a los directores de las escuelas y gerentes de mando medio. El trabajo intenta exponer los mecanismos institucionales que hacen funcionar los programas de gestión escolar. Describe cuatro programas ubicados en El Salvador, Colombia, Chile y Brasil.

Siglas

AED	Academy for Educational Development
BM	Banco Mundial
CIRECA	Círculo de Reflexión sobre la Calidad Educativa (El Salvador)
EDUCO	Educación con la Participación de la Comunidad (El Salvador)
EFQM	European Foundation for Quality Management (Colombia)
EXCELL	Excellence in Classroom Education at the Local Level (El Salvador)
FECODE	Federación Colombiana de Docentes (Colombia)
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (El Salvador)
FUNDESCOLA	Fondo de Desenvolvimiento de la Escuela (Brasil)
ISO 9000	International Standards Organization (Colombia)
LÍDERES	Líderes Siglo XXI (Colombia)
PDE	Plan de Desenvolvimiento de la Escuela (Brasil)
PEI	Proyecto Educativo Institucional (Colombia, El Salvador, Chile)
PES	Planeamiento Estratégico Educativo de la Secretaría (Brasil)
PIP	Proyecto Institucional Pedagógico (El Salvador)
PME	Proyecto de Mejoramiento de la Escuela (Brasil)
PPP	Proyecto Político Pedagógico (Brasil)
USAID	United States Agency for International Development

Contenidos

Resumen	2
Siglas	3
Contenidos	4
Cuadros, Figuras, Recuadros	6
Introducción	7
Parte I: Consideraciones conceptuales de la gestión escolar	9
1. Escala del programa	9
<i>Esfuerzos aislados</i>	10
<i>Intervención local</i>	10
<i>Reformas del sector</i>	11
2. Formación de participantes: ¿Cuáles competencias y destrezas?	11
3. Rendición de cuentas: ¿Cómo incentivar el mejoramiento?	12
<i>Rendición de cuentas horizontal -redes efectivas</i>	12
<i>Proyectos escolares</i>	13
4. Sostenibilidad: ¿Se van a mantener los cambios después del programa?	14
<i>Inclusión</i>	15
<i>Participación</i>	15
<i>Flexibilidad</i>	15
En resumen	16
Parte II: Estudios de Caso	17
1. El Salvador: EXCELL	18
Raíces históricas	18
Escala y estructura del programa	18
EXCELL: Directores	19
Formación de participantes: Liderazgo pedagógico y democrático	19
Redes de directores: Reflexión	19
Proyectos Escolares: Acción	21
EXCELL: Gerentes de mando medio	22
Formación de Participantes: Servicio al cliente	22
Redes de gerentes: Reflexión	23
Proyectos de Transformación: Acción	23
Desafíos del Programa	24
Resultados	24
2. Colombia: LÍDERES SIGLO XXI	26
Raíces históricas	26
Escala y estructura del programa	26
Formación de participantes: Transferencia de técnicas empresariales	28
<i>Sensibilización: Formación en términos empresariales</i>	28
<i>Planeación estratégica: Mejorando el PEI</i>	29
<i>Evaluación: Midiendo el progreso</i>	30
Redes Profesionales: Vínculos con directores y empresarios	30
Certificación	31
3. Chile: GESTIÓN ESCOLAR	32
Raíces históricas	32
Escala y estructura del programa	32

Formación de participantes: Auto-aprendizaje	33
<i>Gestión Directiva</i>	34
<i>Pedagogía</i>	34
<i>Gestión de la Comunidad</i>	35
Proyectos Escolares: Auto-evaluación, PEI y Plan de Calidad	35
Certificación	35
Redes de Escuelas: Círculos de Calidad	36
4. Brasil: FUNDESCOLA	38
Raíces históricas	38
Escala y estructura del programa	38
Formación de participantes: Secretarías municipales y directores	39
Proyectos escolares: PES, PDE, PME y PPP	40
Desafíos del Programa	41
Resultados	41
Conclusiones	43
Bibliografía	47

Cuadros	
Cuadro 1: Escala del programa	9
Cuadro 2: Evaluación de EXCELL	25
Cuadro 3: Distribución por zona, Colegios, Empresas y Colegios acompañados	27
Cuadro 4: Escuelas evaluados y certificados	36
Cuadro 5: Financiamiento de Fundescola	39
Cuadro 6: Porcentaje de Financiamiento asumidos por Fundescola y por el Estado de Goiás, conforme al año de implementación del Programa.	39
Cuadro 7: Escala en perspectiva comparada	43
Cuadro 8: Componentes en perspectiva comparada	44
Cuadro 9: Propósitos y <i>Caveats</i> de los componentes y mecanismos de los programas	45
Figuras	
Figura 1: Jerarquía de las consideraciones conceptuales	16
Figura 2: Estructura de CIRECA	20
Recuadro	
Recuadro 1: Líderes Siglo XXI en localidades de alta necesidad	27

Introducción²

Durante la década de los noventa los reformadores de la educación en América Latina impulsaron activamente políticas de autonomía escolar. Los desafíos emergentes, internos y externos de los ministerios de educación dirigían su atención hacia problemas incipientes jurídicos y políticos. Los reformadores tuvieron que dar el status legal a los consejos directivos escolares, crear fórmulas para la transferencia de recursos a las escuelas y distribuir las responsabilidades administrativas entre entidades escolares, municipales y nacionales. Mientras tanto, enfrentaban la oposición política de sindicatos de docentes y de funcionarios de los mismos ministerios, entre otros actores, quienes luchaban para mantener sus privilegios (Kaufman and Nelson, 2005; Grindle, 2004). Como resultado, los reformadores no prestaron suficiente atención al fortalecimiento de la gestión escolar y a la formación de los directores de escuelas (Borden, 2001).

Algunos investigadores en educación, optimistas pensaban que la descentralización resultaría en el fortalecimiento *de facto* de la gestión escolar. Se esperaba que una vez transferidos los recursos y responsabilidades a las escuelas, las juntas directivas podrían administrar mejor los recursos humanos, utilizarían óptimamente los recursos financieros y modernizarían sus metodologías pedagógicas. Éstas tenían mejor información sobre las necesidades y capacidades de los actores escolares y además un interés propio en el mejoramiento de la calidad educativa (ver Espinola, 2001:7). Por otra parte, utilizaban un procedimiento deliberativo y democrático para tomar decisiones, por medio del cual sería posible reducir la corrupción que crecía dentro de los arreglos centralizados con vínculos débiles entre el principal y el agente (Savedoff, 1998). Aunque la junta directiva escolar podía equivocarse al principio, un proceso de aprendizaje orgánico y funcionalista resultaría; la gestión escolar mejoraría progresivamente. De esta manera, los reformadores prefirieron imponer pocas reglas externas para no interferir en el proceso de autogestión.

La experiencia con la autonomía escolar, sin embargo disminuyó el entusiasmo que en un principio se tuvo por la autonomía *laissez-faire*. Mientras que los reformadores todavía consideraban las escuelas autónomas como una práctica exitosa, reconsideraban que la gestión escolar fuera un producto espontáneo (Abu-Dohou, 1999). Sin capacitación en la administración escolar las juntas directivas no tienen las competencias para manejar una escuela de manera efectiva. Según Espinola (2001:7):

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

Aunque algunas escuelas mejoraban su gestión sin la intervención externa, la mayoría de ellas carecía de recursos técnicos para auto-mejorar su capacidad institucional. Ampliar la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones fue insuficiente para mejorar la calidad de la gestión escolar.

² El autor agradece a Félix Alvarado (EXCELL), Celia Alvaríño (Fundación Chile), Javier Corrales (Amherst Collage), Alba Inés García (Corpoeducación), Margarita López (Consultora Independiente), Margarita Peña (Corpoeducación), Enrique Pérez (Fundación Crem Helado), Lina Rangel (Corpoeducación) y Alberto Rodríguez (Banco Mundial) por el apoyo con información, logística y comentarios a los borradores.

De hecho, la rápida transferencia de responsabilidades a las escuelas puede complicar la gestión escolar y sobrepasar las limitadas capacidades actuales (ver Rodríguez and Hovde, 2002). El cambio de la centralización a la descentralización trajo nuevas responsabilidades para los directores de las escuelas. En varios casos, los reformadores no predijeron la complejidad de estas nuevas demandas. Los directores tenían que negociar peticiones que llegaban desde niveles superiores, sobre rendimiento académico, acuerdos legales y regulaciones, y relaciones con la comunidad, además de aquellas solicitudes que venían desde niveles inferiores, acerca de la formación de docentes y sus necesidades personales, el aprendizaje y el comportamiento estudiantil (Rodríguez and Hovde, 2002: iii). Por otra parte, también, tenían que trabajar en equipos con padres de familia y maestros, dividiendo y compartiendo tareas. Mientras que en el sistema centralizado los directores solo implementaban las órdenes de sus superiores, con la descentralización los directores enfrentaron nuevas demandas, responsabilidades y obligaciones.

Los problemas de la gestión escolar también aumentan las desigualdades sistémicas. Aunque la mayoría de las escuelas tiene algunas dificultades frente a los procesos debidos, las más pobres y marginales, ya sean rurales o urbanas, usualmente tienen mayores limitantes que agravan su situación. En éstas frecuentemente los problemas administrativos presentan sinergias negativas con otros problemas particulares de las escuelas; recursos financieros muy escasos, profesores de baja calidad y estudiantes menos comprometidos con la escuela. Aunque la segmentación del sistema educativo resulta inevitablemente de la autonomía escolar, diferencias en la capacidad de gestión aumentan más la desigualdad.

Por eso, muchos países en América Latina empezaron una serie de programas para mejorar la gestión escolar. Los investigadores en educación identificaron al director de escuela como parte fundamental de este mejoramiento (ver Rodríguez and Hovde, 2002; Borden, 2002). De igual manera, los supervisores, gerentes de mando medio, quienes son los responsables de los directores, requerirían de asistencia técnica. Las reformas de la autonomía escolar necesitaban “consolidarse” a través del fortalecimiento de la gestión escolar que sostendría las escuelas autónomas recién nacidas (Kaufman and Nelson, 2005).

Este trabajo busca responder la pregunta, ¿cómo logran los programas mejorar la gestión escolar desde una perspectiva institucional? Ofrece una mirada hacia el diseño institucional a partir de varios ejemplos con base en los siguientes programas: *EXCELL* de El Salvador, *Líderes Siglo XXI* de Colombia, *Gestión Escolar* de Chile y *Fundescola* de Brasil. No obstante, aunque son diversos en su diseño y estructura, todos siguen principios parecidos para lograr cambiar las prácticas de la gestión. La primera parte del documento ilustra las consideraciones conceptuales que se tienen en cuenta en el diseño institucional. La segunda parte describe los cuatro programas desde el punto de vista de los arreglos institucionales y el contenido de la intervención.

Parte I: Consideraciones conceptuales de la gestión escolar

En esta sección se contemplan los conceptos más importantes que guían el diseño de los programas de gestión escolar. Cada programa tenía que responder a preguntas relacionadas con la estructura y función de las instituciones. Esta sección intenta desintegrar estructuras, componentes y mecanismos complejamente tejidos para mostrar cómo funciona cada parte. Estas preguntas se presentan en tres niveles. Primero hay que tener en cuenta la macro-estructura de los programas—*escala*—que determina la cobertura e intensidad de los mismos. ¿De qué magnitud debe de ser el programa? Segundo hay que considerar los componentes clave—*contenido y rendición de cuentas*—que buscan cambiar el comportamiento de los participantes. ¿Cuáles competencias y destrezas debe enseñar el programa? ¿Cómo hacer el seguimiento y control a los participantes? Tercero, hay que considerar los micro detalles—*mecanismos de sostenibilidad*—que aportan a los componentes para que los programas se mantengan en el futuro. ¿Cómo se pueden sostener los cambios que se han hecho? Los programas respondieron de manera similar, aunque no igual, a estas preguntas.

Escala: ¿De qué magnitud debe de ser el programa?

Los programas de gestión escolar tienen escalas distintas dependiendo principalmente de su duración y de la fuente de recursos financieros. Es importante anotar que el más grande no necesariamente tiene más impacto sistemático, ya que pueden existir tensiones entre la cobertura y la intensidad de la interacción entre el programa y las escuelas. Así, a mayor escala pueden presentarse problemas de burocratización, es decir que la interacción con los participantes es menos dinámica e intensa. Mientras tanto, programas a menor escala pueden carecer de los cupos necesarios para incluir a todos los que quieren participar. Entender la escala revela las posibilidades y las limitaciones inherentes en la estructura macro. El cuadro 1 define las distintas escalas en que éstos se pueden enmarcar.

Cuadro 1: Escala del programa

Tipo de Programa	Definición	Tipos de actividades	Ventajas	Desventajas
Esfuerzos aislados	El programa ofrece recursos a una población, grande o pequeña de una vez o irregularmente.	Distribución de materiales, Pasantías, Conferencias, Talleres, Foros	Simple, popular, barato, capacidad para alcanzar grupos aislados.	Falta de sostenibilidad, falta de continuidad, falta de impacto en el largo plazo.
Intervenciones locales	El programa ofrece a un grupo seleccionado recursos y formación que están distribuidos según un horario regular de manera internamente coordinada. El	Cursos de gestión, grupos de reflexión, talleres, visitas a sitio, conferencias.	Sostenible, apropiado por diferentes tipos de escuelas, más atención individual.	Alto costo económico (por unidad), falta de impacto sistemático, Falta de coordinación con otras programas.

	programa intenta dar seguimiento a sus acciones.			
Reformas del sector	La reforma intenta cambiar todo el sector educativo para facilitar la cooperación y coordinación entre entidades ministeriales, estatales, municipales y escolares.	Cursos de gestión para autoridades regionales, municipales y escolares simultáneamente.	Coordinación entre agencias estatales aumenta la sostenibilidad. Continuidad en el tiempo. Beneficio gran parte de la población escolar. Económicas de escala.	Burocratización del sistema, modelo <i>one size fits all</i> . Alto costo económico (bruto).

Esfuerzos aislados

Los esfuerzos aislados, aunque no se presentan en este trabajo, corresponden al tipo de intervención en la gestión escolar más común en América Latina. Éstos, consisten en distribuciones de material didáctico, pasantías, conferencias, talleres o foros que tratan sobre la gestión escolar. Su oferta sin embargo, es inconsistente o intermitente. Tienen la ventaja de ser relativamente baratos, sencillos, populares y políticamente visibles. Estos pueden servir como promoción para un programa y hacerlo más conocido. Al aprender de éste, los beneficiarios de un esfuerzo aislado pueden pedir una colaboración más sostenida y permanente. De igual manera pueden estimular la demanda para programas más institucionalizados de gestión escolar, sirviendo para estimular la demanda (Kaufman and Nelson, 2005). Sin embargo, los esfuerzos aislados usualmente son remedios insuficientes para problemas muy grandes y complejos, es decir no atacan las raíces de los problemas de la gestión escolar. Los esfuerzos aislados normalmente no generan cambios sostenibles por la falta de seguimiento y vinculación a un proyecto más grande; ni ofrecen una cobertura alta ni una interacción intensiva.

Intervención local

Las intervenciones locales trabajan intensivamente con un grupo pequeño o mediano de escuelas. En éstas se ofrecen recursos y formación, distribuidos según un horario regular de manera internamente coordinada. Las actividades de esta modalidad en general son cursos de gestión, grupos de reflexión, talleres, visitas focales y conferencias, que están todas vinculadas coherentemente. El eje fundamental de las intervenciones locales es el seguimiento a sus acciones. Estos programas construyen relaciones entre los ejecutores del programa, los directores de las escuelas y en algunos casos los gerentes de mando medio. Los programas EXCELL, LÍDERES y Fundación Chile caben en este modelo. Las relaciones sostenidas e intensas entre los ejecutores del proyecto y otros actores crean incentivos para inducir el compromiso y auto-mejoramiento a través de redes informales. Pero las intervenciones locales pueden ser costosas, medidas en términos de recursos requeridos por cada participante, dependiendo del tipo de interacción entre las escuelas y el programa. La intervención local puede quedar sin coordinación con un esfuerzo estatal más grande y, por no alcanzar una población mayor, su efecto sistemático puede ser mínimo.

Reformas del sector

Las reformas sectoriales promueven sostenibilidad a largo plazo y reducen la descomposición institucional. Éstas generan cambios en el sector entero a través de esfuerzos coordinados; capacitan a los directores en la gestión escolar, mientras simultáneamente trasladan la responsabilidad de esta capacitación a las autoridades locales o nacionales, como por ejemplo se ve en el programa FUNDESCOLA. Sin embargo, estas reformas son de gran escala, institucionalmente complejas y *muy* costosas. Esto puede causar que la educación se burocratice y se imponga un modelo amplio “*cabe todos*” mientras las escuelas tienen necesidades diversas. Si bien las reformas atienden al sistema a nivel macro, pueden dejar de lado los detalles a nivel micro.

En fin, muchas veces se encuentra que los cambios que se proponen en sector son un conjunto de intervenciones locales, mientras que las intervenciones locales son un conjunto de esfuerzos aislados. Estas tres modalidades enfrentan tensiones entre cobertura e intensidad, como resultado de recursos financieros y de tiempo escaso. Este trabajo analiza la escala porque determina la macro-estructura institucional del programa, que orienta los componentes y mecanismos que están por debajo.

Formación de participantes: ¿Cuáles competencias y destrezas?

Aunque los programas son de escala distinta, todos estos tienen componentes de formación para los directores de escuela y, en algunos casos, para los gerentes de mando medio. Es probable que estos actores estén fallando porque no han tenido suficiente capacitación, por lo que los programas ofrecen formación en servicio para ellos: fortalecen lo que ya aprendieron y enseñan nuevas técnicas para mejorar su práctica. Por una parte, son simplemente cursos en gestión y pedagogía, áreas de conocimiento necesarias para mejorar la calidad de la educación.

Con respecto a la gestión, los programas se basan, en muchos casos, en ideas del mundo de las empresas. Enseñan a los directores cómo relacionarse mejor a los personas bajo su cargo: estudiantes, maestros y padres de familia, para así mejorar la comunicación, promover el trabajo en equipo, rendir mejor las cuentas y resolver conflictos. También aprenden como manejar mejor los procesos que involucren recursos financieros y tiempo. Los directores aprenden a priorizar, planear, sistematizar y evaluar los procedimientos regulares. Trabajan en el manejo de los recursos financieros con presupuestos disciplinados orientados hacia el futuro según un plan estratégico. Estas ideas vienen en gran parte del sector privado y ofrecen herramientas para mejorar la eficiencia de la gestión.

Para mejorar la calidad de la enseñanza, también es importante mejorar la pedagogía, aunque no todos los programas tienen componentes pedagógicas. En muchos casos, es necesario revisar y modernizar el contenido del currículo para que sirva a las necesidades de la comunidad. Las metodologías de enseñanza también en muchos casos son viejas, por eso la mayoría de los programas ofrecen formación en nuevas prácticas participativas para estimular a los estudiantes a pensar de manera crítica. Mostrar a los directores y maestros nuevas alternativas pedagógicas puede tener un efecto más visible en los estudiantes que las mismas técnicas de gestión, aunque no por esto, éstas últimas dejan de ser importantes.

Sin embargo, es importante notar que la gestión y la pedagogía pueden funcionar según lógicas distintas (Espinola, 2001). Diferentes autores abordan lo anterior, y presentan desde polos opuestos, cada una de las perspectivas, enfatizando las diferencias entre

ellas, aunque no necesariamente en la práctica se mantengan éstas de una manera tan marcada. La lógica de la gestión, hace que el director considere a la escuela como una empresa (Krawczyk, 1999). Esta empresa tiene que manejar y mantener eficientemente sus recursos para maximizar resultados, es decir la calidad educativa para los estudiantes, medida por calificaciones en exámenes nacionales. Mientras tanto, la lógica pedagógica requiere una suspensión del criterio de la eficiencia para considerar al estudiante como un sujeto complejo en el proceso de aprendizaje. Las dos lógicas se concentran en la *calidad educativa* pero establecen políticas distintas para llegar a una meta común. En un mundo perfecto, los programas de gestión escolar apoyarían estas dos lógicas pero en nuestro mundo de tensiones, los ejecutores de programas favorecen la gestión que, según algunos estudios, tiene un impacto mayor en el mejoramiento del desempeño estudiantil (ver Espinola, 2001).³

Rendición de cuentas: ¿Cómo incentivar el mejoramiento?

Los programas suponen que los directores fracasan principalmente por la falta de conocimiento adecuado. No obstante, también pueden fallar por la ausencia de la rendición de cuentas. Las deficiencias sistemáticas hacen que muchos directores trabajen sin supervisión estatal. No hay incentivos fuertes ni sanciones creíbles para mejorar el desempeño. Sin supervisión, es posible que los directores no sepan cómo mejorar la gestión pero tampoco les importa su trabajo. Por eso los programas tienen un componente de rendición de cuentas, dividido en redes efectivas y proyectos escolares, para motivar una mejor gestión.

Rendición de Cuentas Horizontal—Redes Efectivas

La mayoría de los programas de gestión escolar buscan fortalecer los vínculos entre actores escolares para generar la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1994). Los programas expanden e intensifican los vínculos entre los mismos directores, entre toda la comunidad educativa y entre los gerentes de mando medio. De esta manera, forman redes profesionales y redes comunitarias. Éstas conectan a los directores con múltiples actores demandando buena gestión, en vez de una sola autoridad. Redes densas promueven una mejor gestión por medio de enlaces de solicitudes integradas y variadas. De esta manera, los distintos requerimientos son más difíciles de evadir y se evitan los requisitos burocráticos rutinarios, que exigen procedimientos mecánicos. La rendición de cuentas efectiva "no se produce por agencias aisladas, sino redes de éstas" (O'Donnell, 1994: 120).⁴

Las redes profesionales, es decir las asociaciones voluntarias, se basan en la confianza y la influencia de colegas para rendir cuentas (Fukuyama, 1995). Estas redes crean vínculos entre profesionales en la misma posición y por eso tienen más legitimidad y poder para intervenir en las prácticas de los miembros del grupo. La psicología social plantea, que al

³ Espinola (2001) anota que la descentralización de la gestión, especialmente la devolución del poder sobre la contratación de los maestros a los consejos directivos escolares, mejoran más al rendimiento académico, medido por exámenes nacionales, que cambios en la pedagogía.

Políticamente, reformas pedagógicas tienden a beneficiar a los maestros mientras reformas de gestión tienden a beneficiar a los directores.

⁴ Las redes horizontales informales disminuyen la presión de los vínculos verticales de rendición de cuenta. Vínculos verticales son relaciones jerárquicas entre jefe y empleado. La rendición de cuentas vertical puede ser cara, arbitraria y débil por problemas de principal-agente cuando opera solo. Las redes horizontales pueden complementar las relaciones verticales para disciplinar mejor a los directores.

vincularse con un grupo de pares los individuos ni se alejan del grupo ni violan sus normas con facilidad, aunque éstas sean informales. Mientras tanto, individuos fácilmente rompen compromisos con autoridades lejanas y superiores, si pueden evitar ser detectados. La influencia de colegas, aunque no es un mecanismo que ata a las personas de manera obligatoria, puede significar un fuerte impacto de motivación.

Los programas forman grupos pequeños de directores que reflexionan sobre la calidad (EXCELL y LÍDERES). Usualmente, se reúnen mensualmente y discuten un tema relacionado con la gestión y sus experiencias personales, lo que permite que el trabajo y sus resultados sean más transparentes. Los directores sin liderazgo en la gestión y sin competencia pedagógica se sienten avergonzados al mostrar sus debilidades frente a sus compañeros. Estos grupos pueden entonces crear un espacio que impulsa la auto-motivación en los participantes que desean ganar el respeto del grupo.

Las redes profesionales también transmiten las buenas prácticas por medio de la comunicación dentro de las redes informales (ver Slaughter, 2001). Muchos directores y gerentes están aislados y no reciben flujos de información sobre cambios en el desempeño de su profesión. Las mejores prácticas vienen de ellos mismos, las cuales se realizan en su propio campo de acción, por esto en las reuniones, se pueden compartir los métodos e inspirar a otros a ser creativos. La combinación de influencia entre colegas con ideas innovadoras puede ser eficiente en el mejoramiento de la gestión.

Los programas de gestión escolar también fortalecen el vínculo entre la escuela y la comunidad. Algunos (Fundación Chile, LÍDERES y FUNDESCOLA) ofrecen herramientas para medir las expectativas y los niveles de satisfacción de la comunidad educativa— diagnósticos. Al saber lo que desean los estudiantes, padres de familia y maestros, pueden orientar las políticas de la escuela de acuerdo con los intereses de la comunidad. Otros, (EXCELL, FUNDESCOLA) proponen métodos para incluir a la comunidad en las decisiones administrativas con el fin de motivarla para que participe de manera más activa.⁵

Últimamente, la rendición de cuentas puede favorecerse por el fortalecimiento de redes de gerentes de mando medio o de consultores de los proyectos (EXCELL, Fundación Chile y FUNDESCOLA). Estas redes intentaron mejorar la coordinación en proyectos conjuntos, aumentar la formación y hacer más transparente la práctica de los funcionarios. Al mejorar la capacidad de los funcionarios, las escuelas están bajo una supervisión más exigente, pero también tienen un mayor apoyo administrativo.

Es importante anotar que las redes también tienen debilidades, ya que éstas necesitan tiempo para desarrollar la confianza y el compromiso. Cuando los programas se llevan a cabo apuradamente se tienen más dificultades para formar redes efectivas. Los programas pueden imponer pocas reglas formales y no tienen autoridad para sancionar a las escuelas. De esta manera, el compromiso de los actores en estos programas es voluntario. Las redes estimulan, no crean la motivación para el mejoramiento. Una fuerte desmotivación es difícil de cambiar.

⁵ Cuando los beneficiarios activos (*stakeholders*), tales como los padres de familia y profesores, participan en la toma de decisiones, aparece una demanda (*demand-side*) para pedir una mejor gestión escolar. Aunque el *demand-side* puede ser débil, voces de desencanto en comunidades pequeñas pueden imponer una fuerte presión en los directores. El tamaño pequeño de la comunidad y los vínculos sociales densos eliminan la anonimidad del director y amplifican la desafección (Corrales, 1999).

Proyectos escolares

Los programas de gestión escolar aumentan la rendición de cuentas también a través de proyectos educativos institucionales (PEI). Estos proyectos orientan la identidad de la escuela, por cuanto sirve como un marco de referencia para ésta, al definir roles y responsabilidades de la comunidad, los maestros y el director. Codifica un propósito escrito que vincula prioridades y objetivos estratégicos con acciones (Caballero Prieto et al., 1998; Abu-Duhou, 1999). Un PEI escrito, en muchos casos, es el prerrequisito para recibir recursos financieros del Estado.

Antes de los programas de gestión escolar, en muchos casos estos documentos recibían poca supervisión del Estado. Proponían especializaciones pedagógicas generales sin coherencia entre prioridades y objetivos. Tampoco incluían una planeación clara para alcanzar sus metas. Algunos directores describieron los PEI como una visión utópica desconectada de los problemas reales de recursos humanos y financieros. Las metas inalcanzables y los planes no realistas crearon frustración y desánimo en toda la comunidad educativa. El PEI no tenía una función práctica (entrevista Pérez, 10/7/05).

Los programas en estos cuatro casos utilizan estos proyectos como mecanismos para llevar a cabo la rendición de cuentas a las escuelas. El contenido del PEI está basado en un diagnóstico que mide las expectativas y los niveles de satisfacción de la comunidad educativa. Revisan el contenido del proyecto escolar, de acuerdo con dicho diagnóstico, para establecer unas metas pragmáticas, claras y verificables, con lo cual se compromete a los directores y consejos directivos de las escuelas con una meta definida que busca asegurar que se sigan los pasos correspondientes para alcanzarla. Esto hace que cada decisión tenga que estar relacionada con el PEI. Una entidad externa debe poder analizar la escuela y buscar una coherencia entre el proyecto y las decisiones de las escuelas. Bajo estos programas se ayuda entonces en la priorización de decisiones y la planeación hacia el futuro. El PEI se convierte en un documento organizativo, como la misión o los objetivos que guían las empresas.

Pero, como existe el conflicto entre la gestión y la pedagogía, el uso del PEI como instrumento de sólo gestión puede generar resistencia. Aunque la gestión no excluye a la pedagogía necesariamente, en muchos casos la gestión es dominante. Algunos docentes quieren proteger el PEI, y mantenerlo como un documento filosófico que establece la identidad de la escuela. Por ejemplo en Colombia:

El PEI no puede reducirse a un plan que organiza una serie de acciones para lograr objetivos pre-establecidos sino que va más allá al convertirse en un proceso permanente de (re)creación, de construcción de sentidos compartidos y de aprendizajes para la comunidad educativa (Caballero Prieto et al., 1998: 3).

Los educadores ven los esfuerzos para operacionalizar el PEI, que es tanto un *proceso* como un *documento* y convertirlo en simplemente en un plan para la administración, como una invasión preocupante de la lógica de la gestión. Ignorar la parte pedagógica del PEI puede hacer que los docentes se sientan marginados y así cerrar una importante vía a la discusión abierta.

Sostenibilidad: ¿Se van a mantener los cambios después del programa?

Asegurar que las técnicas aprendidas y la rendición de cuentas continúen a largo plazo es una tarea difícil. El sector educativo sufre de inestabilidad; los cambios frecuentes en los ministerios de educación generan cambios sistémicos, que dificultan la implantación de los

programas de gestión escolar que buscan complementar políticas definidas y estables (Corrales, 1999). Las nuevas técnicas de gestión y pedagogía, tanto como las redes y los proyectos escolares, también pueden causar desconfianza en los participantes. Algunos directores y maestros sospechan de la introducción de modelos empresariales y políticas impuestas desde afuera, por agencias internacionales y fundaciones privadas. Sin legitimidad, las escuelas abandonarán los componentes de los programas cuando éstos se terminen. Para aumentar su impacto, los programas utilizan mecanismos de inclusión, participación y flexibilidad. La idea es generar beneficiarios activos (*stakeholders*) para defender y mantener los programas en el largo plazo.

Inclusión

Se hace necesario que los programas utilicen mecanismos de inclusión para ampliar la participación en las escuelas. En algunas de ellas hay una tradición de exclusión y aislamiento de un lado y apatía del otro, que dificulta las decisiones colectivas. La idea es ampliar el grupo de actores, incluyendo padres de familia, maestros y estudiantes, que participen en los cambios hechos por los programas. Al crear un espacio para nuevos actores en las redes comunitarias y proyectos escolares puede haber mayor legitimidad y compromiso. Permitiendo la participación de más actores en los componentes de los programas puede aumentar la democratización de las escuelas y se puede crear un multipolaridad de fuerzas trabajando para mejorar la calidad educativa.

Participación

Los programas estimulan la participación para obtener un compromiso más profundo de quienes se involucran con estos. Actividades de formación y proyectos escolares utilizan metodologías participativas, no autoritarias. Cuando los programas enseñan técnicas para la gestión y la pedagogía, utilizan actividades interactivas para transmitir información a la vez que promueven preguntas y la discusión de los temas presentados. Los grupos de reflexión dejan a los participantes liderar la discusión y compartir las experiencias individuales. La participación ayuda en la formación de las destrezas de liderazgo necesarias para la autogestión.

Asimismo, ésta hace más equitativas las relaciones entre los facilitadores del programa y los participantes. Cuando los actores escolares sienten que han intervenido en el diseño del programa, trabajan más para mantenerlo. Las escuelas se involucran en diálogos con los ejecutores sobre las evaluaciones del programa, escriben documentos publicados por el programa y presentan sus prácticas en talleres para otras escuelas, entre otras actividades. Más allá de la legitimidad, la participación puede mejorar la calidad de los programas mismos. (Reimers and McGuin, 1997). Los programas también se basan en los principios que ellos presentan a las escuelas, por lo que el proceso se centra en una experiencia de aprendizaje continuo. La participación hace que las comunidades escolares se sientan dueños del programa (*ownership*).

Flexibilidad

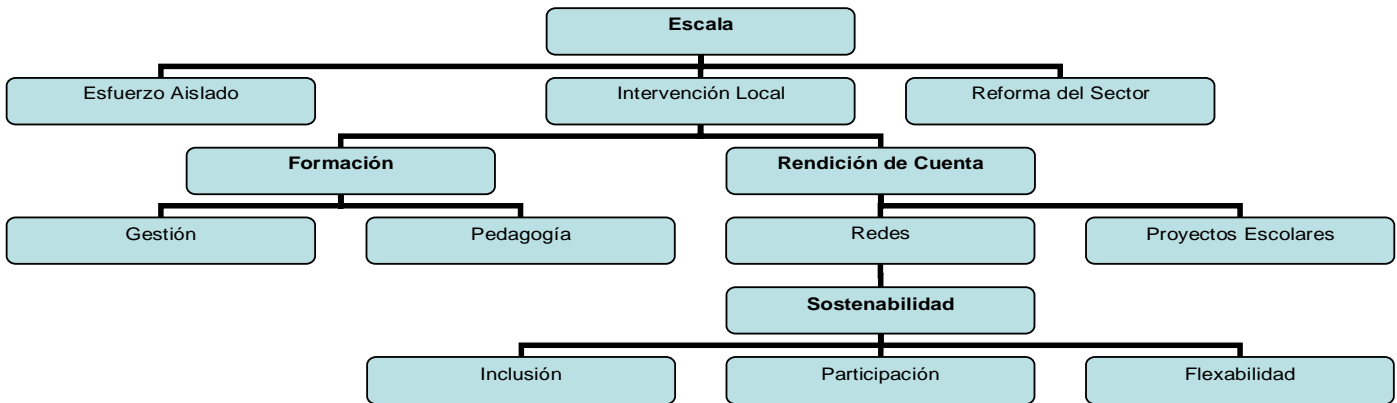
Los programas se centran en las escuelas y son flexibles para que se adapten a diferentes tipos de instituciones. Los programas ayudan a las escuelas participantes para construir su propia visión sólo ofreciendo herramientas para facilitar este proceso. Los programas dejan a las escuelas hacer su propia auto-evaluación, identificar sus fortalezas y debilidades, y escoger las estrategias para mejorar la gestión escolar. En la medida en que los programas sirven como guía, sin intervención innecesaria, las escuelas lideran su propio proceso de mejoramiento y llevan a cabo verdaderos cambios institucionales.

Aunque la inclusión, participación y flexibilidad son importantes para legitimar y sostener los componentes de los programas, tienen límites. La participación de las escuelas en evaluaciones puede dificultar decisiones controversiales (Corrales, 2004). Las escuelas no necesariamente tienen la voluntad para hacer todos los cambios necesarios ni poseen las herramientas para evaluar todos sus procesos. La gestión escolar no puede ser un proceso completamente autónomo y a veces se requiere de un asesor externo.

En resumen

Las consideraciones conceptuales están organizadas de manera jerárquica—desde la macro-estructura al detalle micro, como un lente *zoom* (ver Figura 1). Primero, hay que determinar la escala del programa en la medida en que tiene implicaciones macro, por una parte, en relación con la tensión entre cobertura e intensidad, y por cuanto orienta las otras partes de los programas. Segundo, hay que considerar los componentes de formación de los participantes y la rendición de cuentas ya que éstos son los que van a cambiar el comportamiento de los directores y gerentes de mando medio. Finalmente, hay que pensar en los mecanismos necesarios para sostener estos dos componentes—participación, inclusión y flexibilidad, los cuales son múltiples y variados, dado que conforman las diversas técnicas y metodologías que componen los programas.

Figura 1: Jerarquía de las consideraciones conceptuales



Parte II: Estudios de caso

La segunda parte presenta cuatro programas innovadores de gestión escolar. El trabajo examina las raíces históricas, la escala y estructura de cada uno, al igual que los métodos y contenidos de formación, las redes convenidas y los proyectos escolares. Asimismo, se describen los mecanismos de inclusión, participación y flexibilidad involucrados en los componentes de formación y rendición de cuentas. Sin embargo, estos mecanismos al ser numerosos y variados, no se considerarán a parte de los componentes. El trabajo también hace referencia a los desafíos y resultados de los programas, cuando hubo información disponible sobre éstos.⁶

Este análisis presenta una diversidad de programas que utilizaron diferentes estrategias para enfrentar problemas comunes. Como los programas no son congruentes, el documento aplica las consideraciones conceptuales de la Parte I de manera que se ajusta a la particularidad de cada uno. El trabajo intenta seguir un esquema que mantiene la comparación mientras que conserva sus rasgos únicos. Para cada caso se omiten las consideraciones que no aplican y varía el orden de la presentación de la formación, las redes y los proyectos escolares. No obstante, la información disponible no es completa—esperamos que los programas sigan difundiendo sus logros para que otras países puedan emularlos.

⁶ Evaluaciones y resultados de estos programas son escasos. LÍDERES y FUNDACION CHILE no tienen evaluaciones disponibles mientras EXCELL y FUNDESCOLA tienen evaluaciones inconclusas, aunque las impresiones de los evaluadores son favorables. Hay muchas dificultades para medir el impacto de los programas. La manera de medir más lógica es a través de exámenes nacionales pero el “rendimiento académico es un resultado (*outcome*) notoriamente difícil de cambiar” (Carnoy et al., 2005: 34). Es necesario tener en cuenta que la gestión escolar puede ser una variable *necesaria* pero *insuficiente* para mejorar el rendimiento académico. Otros indicadores son necesarios para averiguar el impacto de los programas.

El Salvador: *Excellence in Classroom Education at the Local Level* (EXCELL)

Raíces históricas

Durante la década de los noventa, El Salvador implementó una política audaz para autogestionar las escuelas rurales. La guerra civil había deteriorado los vínculos entre algunas de ellas y el Ministerio, por lo que las comunidades experimentaron con “escuelas populares,” gestionadas y financiadas por sus mismos miembros (Reimers, 1997). Posteriormente, el Ministerio de Educación intentó emular este modelo y devolvió las responsabilidades de gestión a una gran parte de las escuelas públicas rurales a través del programa EDUCO. Consejos escolares constituidos por profesores, padres de familia y el director, tuvieron que encargarse de la contratación de los docentes, mantenimiento de la infraestructura y decisiones pedagógicas (ver Espinola, 2001). Sin embargo, después de que el programa arrancó, algunas señales indicaron que en las escuelas EDUCO faltaba supervisión estatal y consolidar la gestión. “La mayoría de los [directores y maestros] pensaron que no habían recibido capacitación adecuada, ni apoyo de su supervisor y se sintieron desmotivados” (Moncada-Davidson, 1995).

El programa EXCELL nació como resultado de conversaciones sostenidas entre FEPADE, una organización dedicada al desarrollo económico y la misión de USAID en El Salvador. Los dos organismos reconocían que hasta entonces no se habían desarrollado programas de desarrollo profesional para directores de centros escolares. Finalmente, el programa EXCELL fue un esfuerzo colaborativo entre la AED, USAID y el Ministerio de Educación, entre otros patrocinadores. El presupuesto de US \$4.1 millón, por dos años, fue una fuente de apoyo para las iniciativas autónomas del Estado para mejorar la gestión de los directores de escuelas y gerentes de mando medio.⁷

Escala y estructura del programa

El programa trabajó con 250 directores de escuelas y 140 gerentes de mando medio a través de la intervención local. Como éste estaba dirigido a un grupo de participantes relativamente pequeño, podía ofrecer un alto nivel de atención individual a cada uno. Facilitadores de calidad, que implementaron EXCELL, organizaron talleres, círculos de reflexión (CIRECA) y visitas focales para capacitar a los directores y gerentes. Por estar separado del Estado y por ser un programa pequeño, se tenía la flexibilidad y agilidad necesaria para organizar una gran variedad de actividades en poco tiempo. El programa también podía trabajar con mayor legitimidad con el sector ONG y ofrecer salarios atractivos a los facilitadores para atraer los mejores candidatos.

El modelo se implementó simultáneamente de manera que favoreció a los directores de escuela y a los gerentes de mando medio con el fin de mejorar la administración en el nivel más cercano a los estudiantes, las escuelas. El programa ofreció a directores y gerentes “formación en servicio integrado y asistencia técnica centrada en el desarrollo profesional” (EXCELL, febrero 2005). Éste se basó en un proceso de formación-reflexión-acción, el cual intentaba integrar e intensificar el simple modelo de formación y asistencia técnica. En vez de sólo aceptar nuevos conceptos y metodologías para manejar una escuela, ofreció un espacio para probar ideas, modificarlas y compartirlas con colegas en

⁷ El proyecto también tiene iniciativas para mejorar la base de estadística del Ministerio de Educación, examinar flujos de información dentro del Ministerio y llevar atención a la educación especial. Estas iniciativas no están presentadas en este documento.

un proceso dialógico. La filosofía de EXCELL se centró en que la calidad educativa “no era resultado de esfuerzos aislados” (EXCELL, noviembre 2004).

EXCELL: Directores de escuelas

Los directores son la clave para la buena gestión escolar (Borden, 2001; Rodríguez and Hovde, 2002). Son los responsables de organizar y motivar a la comunidad educativa para que apoye la educación. También son capaces de estimular a los maestros para que utilicen nuevas técnicas e ideas pedagógicas. De esta manera, el liderazgo de los directores determina el clima institucional que influye de gran manera en el rendimiento de los maestros y estudiantes.

Formación de participantes: Liderazgo pedagógico y democrático

El proceso de mejoramiento de la gestión empezó con la formación.⁸ En esta etapa expertos asesores y facilitadores presentaban “conceptos, modelos, principios y otros constructos teóricos” a los directores.⁹ A través de charlas, talleres y conferencias se solicitaba aplicar estos conceptos a estudios de caso, experiencias personales y ejercicios didácticos. Esta etapa, tal vez, fue la más unilateral en la transferencia de información de los facilitadores a los directores. No obstante, intentaba promover una participación activa y una discusión animada sobre preguntas importantes. La formación se basó en metodologías de liderazgo pedagógico y democrático.

En el liderazgo pedagógico los directores reevaluaban prácticas y consideraban técnicas innovadoras para enseñar la lectura, escritura y matemáticas. El programa les ofreció herramientas pedagógicas para compartir con los docentes. Los métodos enfatizaban en el aprendizaje participativo para que los estudiantes pensaran de manera activa. Este componente promovió una participación más directa de los directores en las aulas e incentivó a que ellos buscaran nuevas metodologías pedagógicas para impulsar un proceso de formación continuo para todos los educadores de la escuela.

Los directores también recibieron capacitación en la gestión democrática. Los facilitadores de la calidad les enseñaron estrategias para reunirse con los padres, docentes y estudiantes para discutir problemas que podían enfrentar juntos, tales como la deserción, la repetición y el ausentismo. El programa enfatizó en la importancia de la delegación de responsabilidades y el liderazgo democrático. Si los directores actuaban de manera autoritaria, dando órdenes a sus subordinados y asumiendo todas las responsabilidades ellos mismos, generarían ineficiencia. Por tanto, los directores aprendieron a trabajar como facilitadores y a devolver responsabilidades a los docentes y padres. El liderazgo democrático simultáneamente redujo el trabajo del director mientras autogestionaba a los otros actores.

⁸ Al principio del proyecto hubo desconfianza por parte de algunos de los maestros y directores. Los maestros no quisieron dedicar su tiempo para reunirse, ni para planear más actividades sin remuneración. Este tiempo se podía utilizar para actividades extra-curriculares o trabajo administrativo del Estado. Algunos directores utilizaron tácticas de resistencia para no cumplir con las expectativas del proyecto. Los directores resistentes “no promovieron ni motivaron a sus profesores para implementar las actividades nuevas” (Enge, 2005). No obstante, después de un mes muchos participantes, inicialmente escépticos con el programa, cambiaron su actitud al entender “lo que fue EXCELL y como podía beneficiar a los estudiantes” (Enge, 2005).

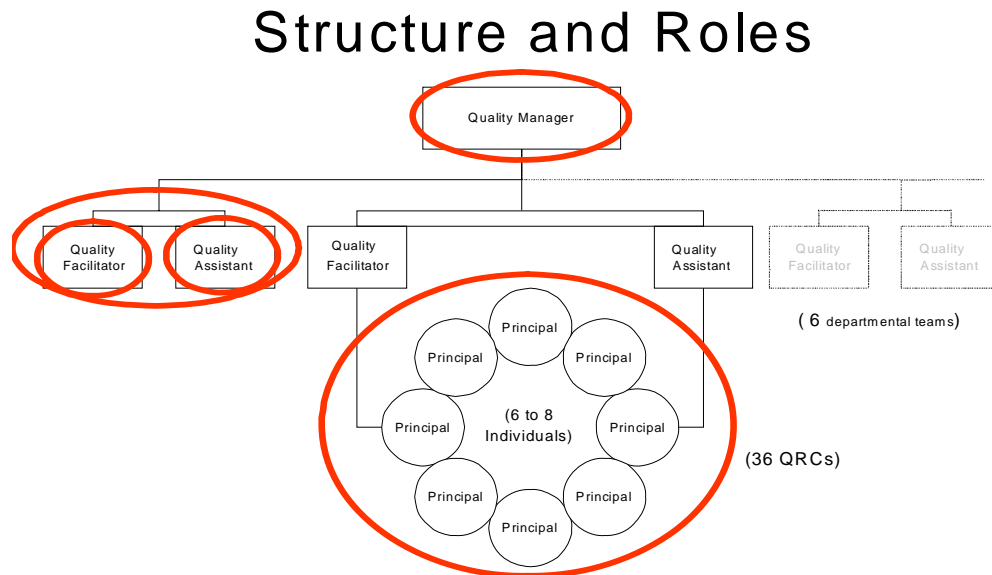
⁹ EXCELL, *Lineamientos*; p. 11

Redes de directores: Reflexión

Aunque la formación fue una etapa necesaria para la presentación de nuevas ideas, la reflexión fue la etapa en que los directores pudieron consolidarlas y establecer un balance entre la teoría y la práctica. EXCELL se comprometió a respaldar la participación activa a favor de una estrategia integrada. Según el programa, la formación de los directores no podía ser “una colección de cursos independientes. Es insuficiente para los participantes nada más asistir al curso. Tenemos que asegurar que el curso les estimula y ayuda a mejorar sus destrezas y conocimientos” (EXCELL, mayo 2004). Por lo tanto, EXCELL formó Círculos de Reflexión Sobre la Calidad Educativa (CIRECA) para crear un espacio para discutir ideas y presentar cómo éstas se habían aplicado en contextos particulares.

En los CIRECA, los facilitadores de calidad trabajaban con grupos de diez a quince directores, organizados por departamento, y discutían un tema relacionado con la gestión. Los coordinadores de EXCELL facilitaban estas discusiones pero ellos “ni controlaron ni substituyeron a los individuos involucrados” (EXCELL, febrero 2005). Estos grupos representaron paradigmáticamente la idea de una red profesional informal; fueron conversaciones entre iguales.¹⁰ En los CIRECA “el compromiso de los participantes fue al grupo de directores, y no al proyecto EXCELL,” en cuanto los directores lograron involucrarse unos con otros a través de sus experiencias compartidas (EXCELL, febrero 2005). Una vez que ellos se reunieron varias veces, empezaron a construir la confianza y compromiso necesarios, lo cual generó densas redes de directores y la posibilidad de la rendición de cuentas horizontal *-horizontal accountability-*.

Figura 2: Estructura de CIRECA



Fuente: EXCELL, Principal Training and Technical Assistance in El Salvador: Equip1 Powerpoint

¹⁰ Aunque metodologías participativas fueron un principio central del programa, fue difícil lograr la participación activa. Los facilitadores de calidad tenían que recibir capacitación en estas metodologías, técnicas que jamás habían usado. Los directores buscaron una autoridad externa y aceptaron, sin discusión, muchos conceptos. Fue muy difícil “modificar actitudes, hábitos intelectuales y prácticos muy enraizados” (entrevista Alvarado, 12/17/05). En algunos casos, el tiempo fue insuficiente para la consolidar la confianza en los CIRECA.

El programa enfatizó en las prácticas de gestión que debían cambiarse y en la forma en que esto debía hacerse. Estas redes promovieron el sentido de “identidad local y micro-regional entre directores y directoras, más allá de los límites de sus escuelas. Descubrieron que sus problemas y soluciones frecuentemente eran compartidos con sus compañeros” (entrevista Alvarado, 12/17/05).¹¹ La comunicación entre directores abrió flujos de información para resolver problemas comunes.

Aunque los CIRECA empezaron como redes profesionales de directores, también crecieron para incluir redes comunitarias, gracias al trabajo sobre liderazgo democrático que se había hecho previamente. De las reuniones con los docentes, se formaron los CIRECA-DOC para crear Proyectos de Innovación Pedagógica (PIP). Algunas escuelas también han formado CIRECA-FAM para los padres de familia que buscaron participar en la escuela. Aunque estos círculos no se implementaron en todas las escuelas, en algunos casos han tenido impactos importantes.¹²

Proyectos escolares: Acción

Finalmente, después de la formación y reflexión fue necesario poner estas ideas en marcha por medio de proyectos relacionados con la gestión escolar. Los Proyectos de Innovación Pedagógica (PIP) tenían un componente fuerte orientado hacia los directores con el fin de que ellos pudiesen practicar su liderazgo en este campo. El PIP complementaba el PEI, mandado por el Ministerio de Educación, que también era un proyecto independiente de la escuela para abordar un tema o problema seleccionado por la misma comunidad educativa.¹³ En las zonas rurales la percepción general era que los directores no eran lo suficientemente eficientes, dado que los logros de su desempeño eran bajos. En tanto, el PIP abrió una oportunidad para los directores para ejercer mejor su liderazgo y aumentar su autoestima profesional.

El PIP fue un esfuerzo colaborativo entre los directores y maestros para desarrollar un proyecto de innovación pedagógica, el cual incluía metas personales. Los PIP nacieron de charlas colegiadas. Las ideas en muchos casos salieron de los CIRECA a partir de las discusiones con maestros y directores de otras escuelas. El PIP identificó un área académica para mejorar, elaboró una metodología para alcanzar esta meta y luego midió el cambio. Según el proyecto, todas las escuelas de EXCELL implementaron un PIP y 70% adoptaron nuevas técnicas pedagógicas (EXCELL, noviembre 2004). Según testimonios de los directores, el PIP estimuló el interés de los maestros en la pedagogía innovadora, aumentó el interés de los estudiantes en la matemática, e involucró más a los directores en las actividades desarrolladas en las aulas.

¹¹ Al acabar, el proyecto descubrió que algunos directores y directoras establecieron redes permanentes, más allá del programa EXCELL, para abordar temas y problemas de desarrollo pedagógico por sus propios medios y de acuerdo a sus intereses (entrevista Alvarado, 12/17/05).

¹² Según Enge (2005), las CIRECAS-FAM aumentaron por dos veces la participación de los padres. “Padres se involucraron más en las actividades escolares y un director dijo que ellos estaban participando regularmente en los comités de comida, salud y cultura establecidos por el CIRECA-FAM. Al participar, los padres también contribuyeron con cuotas mensuales de comida y con trabajo a la escuela.”

¹³ El PIP fue un componente del PEI, y por eso fue complementario, no competitivo, con la lógica de la gestión. El programa insistió en que la gestión debía de orientarse a la pedagogía. El PIP aseguró que los cambios en la pedagogía siguieron los cambios en la gestión.

Para apoyar el proceso del PIP, los facilitadores de calidad de EXCELL ofrecían asistencia técnica directamente a las escuelas. Con una periodicidad mensual, visitaban las escuelas y ayudaban a los directores a implementarlo.

Durante las visitas, los facilitadores brindaron nuevos materiales a los maestros, ofrecieron asistencia técnica en la implementación de nuevos proyectos, observaron clases y dieron consejos generales. Algunos facilitadores también hicieron *modelaje* para demostrar nuevas prácticas de enseñanza (Enge, 2005).

Estas visitas ayudaron a escuelas con problemas particulares y permitieron incluir a los maestros en el PIP. En este campo el rol de los facilitadores fue solo de ayuda para construir un diálogo productivo entre diversos actores, y por lo tanto no controlaron el proceso de formulación de los proyectos.¹⁴

EXCELL: Gerentes de mando medio

EXCELL trabajó con gerentes de mando medio en el Ministerio de Educación responsables del apoyo y de la supervisión a los directores. Estos agentes eran cruciales para el fortalecimiento y sostenimiento de la gestión escolar; sirvieron como vínculo entre las escuelas y la entidad estatal. “Los gerentes de mando medio tienen un papel clave en el acercamiento de la política educativa a las intervenciones técnicas, administrativas y financieras en la operación diaria del Ministerio” (EXCELL, mayo 2004). Entonces, los directores y maestros podían trabajar con los gerentes de mando medio cuando tenían preguntas sobre los salarios, beneficios, materiales pedagógicos y presupuesto. La dificultad o facilidad de esta transacción “tiene un impacto directo en la efectividad de los directores y maestros” (Enge, 2005).

El principio fundamental del programa para los gerentes fue la *co-responsabilidad*. Según este contrato, el Estado y los organismos asesores dispusieron de materiales didácticos para que los gerentes de mando medio los pudiesen escoger, según su necesidad personal y las áreas de provisión de servicio que necesitaran mejorar. El proyecto quiso crear un proceso de auto-mejoramiento y hacer a los funcionarios responsables en su propio desempeño. El programa de EXCELL intentó fomentar este contrato por medio de un régimen integrado de formación que incluyó “capacitación con seguimiento, fijado en el desarrollo de autoestima profesional, herramientas específicas de instrucción y gestión, fortalecimiento de destrezas de gestión y la creación de una cultura de evaluación” (EXCELL, febrero 2005).

Formación de participantes: Servicio al cliente

EXCELL ofrecía capacitación y asistencia técnica a los gerentes de mando medio. Por medio de lo anterior buscaba mejorar la calidad del “servicio (ambiente organizacional y relaciones humanas) y su capacidad de respuesta (competencias técnicas y administrativas)” (EXCELL, noviembre 2004). Además, se pretendía mejorar la relación de los directores con los gerentes; hacerla más cercana y fluida. Las respuestas del Ministerio

¹⁴ Los participantes en el proyecto dijeron que iban a echar de menos las visitas de los facilitadores de EXCELL. Aunque el Ministerio ha ofrecido seguir con estas actividades por medio de *asesores pedagógicos*, los directores opinaron que estos oficiales brindan un servicio de baja calidad. “El sentido general fue que la mayoría de los *asesores* del Estado no tienen el conocimiento y experiencia necesaria para trabajar con los directores y maestros de manera efectiva. Algunos dijeron que la mentalidad de los *asesores* fue venir a la escuela para criticar y supervisar. Sin embargo, habían algunos *asesores* hábiles que aprendieron de EXCELL y trabajaron como los facilitadores de calidad” (Enge, 2005).

deberían de tener en cuenta las necesidades y demandas de sus clientes, los directores. Por tanto, aplicaron modelos del sector privado para mejorar la calidad de servicio, que antes se caracterizaba por ser muy burocrático.

Los facilitadores del proyecto prepararon módulos con la intención de responder a la “frustración general de los gerentes de mando medio, quienes sentían que la burocracia del Ministerio de Educación no se podía cambiar y además pensaban que su trabajo no tenía relación alguna con las actividades del aula ni con el aprendizaje estudiantil” (Enge, 2005). Estos módulos se presentaron a los grupos de gerentes y aunque algunos eran de mayor calidad que otros, en general los beneficiarios consideraron que estos cursos eran muy útiles.¹⁵ Los facilitadores se basaron en actividades como el “*log frame analysis*” con el fin de incentivar la reflexión sobre “la meta, el propósito, los resultados, es decir los *outputs* finales y una serie de actividades específicas, o sea los *inputs* [para] definir indicadores y monitorear la implementación del proyecto” (Enge, 2005).¹⁶

Redes de gerentes: Reflexión

EXCELL formaba grupos dinámicos integrados por los gerentes de mando medio, los cuales se reunían y reflexionaban sobre la promoción de “una cultura de aprendizaje permanente y mejores prácticas de gestión” (EXCELL, febrero 2005). Estas redes, como CIRECA, vinculan a los oficiales de manera horizontal. Los participantes “encontraron soluciones a temas y problemas inter-sectoriales e inter-departamentales gracias a su participación en ellas” (entrevista Alvarado, 12/17/05). Este proceso dividió eficientemente la labor en el Ministerio para minimizar operaciones paralelas y problemas de coordinación.

El programa usaba tecnologías para facilitar la comunicación entre distintos gerentes. Se empezó con un foro en Internet para el intercambio de ideas e información. Sin embargo estas redes virtuales no tenían el impacto que tenían las redes interpersonales. Según Alvarado, “los esfuerzos de comunicación electrónica entre gerentes fueron poco eficaces: la tecnología era engorrosa y muchos no la usaban de todas formas.” Aunque las redes de profesionales pueden ser un mecanismo fuerte para rendir cuentas e intercambiar información, pueden ser muy difíciles de construir.¹⁷

Proyectos de transformación: Acción

Paralelamente a los PIP, los gerentes de mando medio ejecutaron Proyectos de Transformación. Lo anterior consistía en el desarrollo de un proyecto que tuviera implicaciones en la práctica pedagógica para las escuelas que estaban a su cargo. Estos debían surgir de cambios en las prácticas administrativas con el fin de brindar un mejor servicio a las escuelas. Los proyectos en general buscaron agilizar las soluciones a las

¹⁵ Hubo algunos problemas con el compromiso de los gerentes con las reuniones de formación, lo que puede ser el resultado de la falta de interés o no recibir permiso del supervisor para asistir. “Los gerentes de mando medio eran un grupo heterogéneo con una gran variedad de posiciones y responsabilidades dentro del Ministerio, y muchos no asistieron regularmente” (Enge, 2005).

¹⁶ Los facilitadores de calidad trabajaron mejor con los gerentes del mando medio porque ellos ya habían aprendido lecciones de su experiencia con los directores.

¹⁷ Es importante notar que para funcionar, los círculos de reflexión dependen de las buenas intenciones. “La idea central del curso fue que la cultura institucional del Ministerio, al nivel central y departamental, podría cambiar y que en vez de ser auto-interesado y resistentes, los gerentes de mando medio podrían ser sensitivos y preocuparse por el mejoramiento de la calidad escolar” (Enge, 2005: 6). Si los gerentes no seguían estas expectativas, el programa no funciona bien.

necesidades de las escuelas. Los más populares se basaron en las áreas de “cultura de servicio 35%, calidad educativa 27%, clima organizacional 24%, trabajo en equipo 20%,” entre otros temas (Enge, 2005). Igualmente, estos hicieron pensar a los gerentes en la relación entre el soporte administrativo y la práctica en el aula, mostrando que el trabajo de los gerentes tenía un impacto importante, aunque sea indirecto, en el aprendizaje de los estudiantes.

Desafíos del programa

El proyecto logró un gran éxito en sus dos años de actividades.¹⁸ No obstante, la brevedad de tiempo generó problemas. Originalmente se estimaba que éste tendría una duración de cuatro años, pero un terremoto en 2001 hizo que se postergara el diseño, de forma que solo tuvo vigencia durante la mitad del periodo esperado. Además, las regulaciones de la planificación estratégica y el presupuesto de USAID imposibilitaron seguir con el proyecto después de junio de 2005. Como resultado de las reglas de varias organizaciones, el programa encontró problemas para organizar la acción colectiva entre varias ONG, el gobierno de El Salvador y USAID. En fin, dificultades en reglamentos burocráticos redujeron la duración del proyecto a un tiempo más corto del que esperaron los ejecutores a su inicio (entrevista Alvarado, 12/17/05).

El proyecto también enfrentó problemas con relación al trabajo que desarrolló con los gerentes de mando medio. Por estar éste separado del Estado, hubo desconfianza de algunos funcionarios del Ministerio de Educación. Pensaron que el proyecto competía con sus actividades, en vez de colaborar con ellas. Por otra parte, en algunos casos, cambios en las políticas del Ministerio no fueron explicados adecuadamente a quienes sostenían el programa. El Ministerio tampoco reconoció como entidades formales las redes profesionales de gerentes, ni suministró reglas claras sobre la participación de los directores en los CIRECA. La mala comunicación entre el proyecto y el Estado obstaculizó la transferencia de las tecnologías, conocimientos y prácticas necesarias “para sostener y dar seguimiento a las intervenciones del proyecto” (entrevista Alvarado, 12/17/05).

La sostenibilidad fue también amenazada por la inestabilidad institucional. Algunos de los directores cambiaron de escuela durante el periodo de formación, otros se trasladaron a zonas fuera del proyecto, o dejaron el cargo de director de escuela y volvieron a ser maestros, lo que generó problemas logísticos. Así, los cambios de directores interrumpieron el programa y dificultaron las relaciones sostenidas entre los facilitadores de calidad y los directores. No obstante, en algunos casos los directores hicieron arreglos informales para terminar el curso. En el 2004, el cambio de la administración presidencial y la selección de una nueva ministra de educación generaron más cambios en el sector educativo.

Resultados

¹⁸ Según Alvarado (entrevista 12/17/05) las actividades de implementación fueron las siguientes: “más de 12 meses de formación con seguimiento para 250 directores y directoras de centros escolares rurales, 8 meses de formación con seguimiento para 150 gerentes de mando medio, 4 estudios de política con sus respectivas publicaciones, materiales de formación modular para directores y directoras y para gerentes, 2 foros de política pública de gran escala, formación de 10 investigadores en métodos cualitativos, importación de 54,000 libros de texto y otros, y distribución de 21,000 libros a las escuelas, preparación de una colección de guías de prácticas pedagógicas, impresión y distribución de 1,200 copias a escuelas y direcciones departamentales, impresión y distribución de 2000 copias de un juego de 4 cuadernos de atención a necesidades educativas especiales, y elaboración de un CD interactivo con estadísticas educativas.”

Al final del proyecto, EXCELL contrató un evaluador independiente para revisar los documentos que se habían generado durante su implementación, y hacer entrevistas con los actores involucrados—participantes y ejecutores del proyecto.¹⁹ La evaluación cualitativa encontró que todos estaban muy satisfechos con el programa y que se había dado un cambio en el ambiente institucional. Según la evaluación cuantitativa, EXCELL logró sus metas al cambiar el comportamiento de los directores con relación a la implementación de metodologías de gestión, pedagogía, e innovación pedagógica, aunque no alcanzó a mejorar la evaluación. En resumen, el proyecto logró grandes éxitos en muy poco tiempo.

Cuadro 2: Evaluación de EXCELL

Comportamiento de los Directores, Maestros	Febrero 2004 (Base)	Febrero 2005	Abril / Mayo, 2005
Porcentaje de directores aplicando metodologías de liderazgo pedagógico	48%	94% (75%)	98%
Porcentaje de directores aplicando metodologías de gestión escolar	50%	50% (75%)	70%
Porcentaje de directores aplicando metodologías de evaluación	38%	39% (75%)	33%
Porcentaje de maestros aplicando métodos pedagógicos innovadores	44%	53% (50%)	68%

Fuente: Enge, 2005 (Nota: los números en paréntesis contienen las metas del proyecto).

En las últimas etapas del programa, EXCELL comenzó a “trasladar al Ministerio de Educación las lecciones aprendidas en la capacitación de directores, los CIRECA y las visitas focales” (EXCELL, febrero 2005). Además, se motivaron reuniones finales con “equipos técnicos y de gestión del Directorio Nacional de Educación, asesores pedagógicos y otros funcionarios departamentales,” a la espera de que los gerentes y directores continuaran en los procesos de formación-reflexión-acción que empezaron (EXCELL, febrero 2005). El programa ha documentado su experiencia para que otras entidades educativas, salvadoreñas e internacionales, puedan emular su trabajo.

¹⁹ Es importante notar que el programa, en su auto-crítica, admitió que no hubo una evaluación cuantitativa que comparara los indicadores de calidad y el acceso de escuelas a EXCELL con las demás escuelas. Sin un grupo de control, es difícil conocer el impacto del programa.

Colombia: Líderes Siglo XXI

Raíces históricas

Después de la ratificación de la Constitución de 1991, que puso metas ambiciosas para la descentralización y priorizó reformas de los sectores sociales, Colombia empezó a debatir una serie de reformas educativas. El sindicato de maestros del país, FECODE, jugó un papel activo en el diseño de las leyes educativas que se propusieron en la década de los noventa. La Ley General de Educación, Ley 115 y la Ley 60 impulsaron una agenda amplia para la modernización del sector. Estas leyes empezaron por retornar funciones administrativas a las juntas escolares y por demandar la elaboración del PEI, con lo cual el Estado dio gran libertad a las escuelas en la determinación de su orientación pedagógica. Además, se dio paso al traslado de los recursos a las entidades departamentales para repartir a las escuelas, pero en muchos casos la baja capacidad institucional de los territorios resultó en una vigilancia débil de los resultados de este proceso. El sistema educativo que existió después de 1994 exhibió una fuerte “confusión administrativa,” además de la ineficiente supervisión y apoyo que recibieron las escuelas para su nuevo funcionamiento (Lowden, 2005: 360).

A partir de 1994, El Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio en Bogotá, conformado por un grupo de empresarios, se cuestionó sobre los problemas educativos nacionales. Consideraron la importancia de invertir en capital humano para la competitividad económica del país en el futuro y entonces creyeron en la necesidad de iniciar acciones que contribuyeran al mejoramiento de la educación colombiana. El Presidente de *Meals de Colombia*, Alberto Espinosa, inspirado por los programas *Koality Kids* de los Estados Unidos y *Pitágoras* de Brasil, tomó un liderazgo importante en este proceso. Llamó a los empresarios a colaborar con los directores de las escuelas para asesorarlas con el fin de mejorar la gestión a través de técnicas empresariales. Espinosa, en vez de ofrecer recursos financieros a las escuelas en forma de esfuerzos aislados, pidió que los empresarios donaran su tiempo, conocimiento y compromiso.

Al inicio del programa, diez presidentes de firmas colombianas exitosas empezaron a trabajar voluntariamente con las escuelas. Todas eran de carácter privado, y en muchas sus hijos eran alumnos. Estas escuelas tenían una capacidad administrativa alta y los empresarios tenían legitimidad como *stakeholders* dentro de ellas. Las primeras escuelas tenían relativamente menos problemas que aquellas que se asistirían en el futuro. Las buenas relaciones entre los empresarios y directores dejaron experiencias en distintas técnicas de asesoría, y se pudieron reconocer las más útiles. Durante este periodo piloto el programa se llamaba “Padrinos del Sector Educativo.” Luego cambió a “Líderes Siglo XXI” con el fin de enfatizar en el liderazgo, la modernización y el compromiso esperado. En el año 1995 el éxito de esta idea resultó en el crecimiento del programa y en la inclusión de escuelas públicas.

Escala y estructura del programa

Desde el principio hasta el año 2006, el programa ha trabajado con 589 escuelas. En este año, aproximadamente 60% de ellas pertenecían al sector público y 40% al privado. El programa lo ha liderado la Fundación Crem Helado de *Meals de Colombia*, que donó 1% de sus ingresos totales al mantenimiento de éste (CEAL, 2004). La Fundación ha jugado un papel central en el desarrollo de los materiales didácticos que guían el trabajo de los empresarios y directores en temas relacionados con la “evaluación,” “gestión de procesos,” y “gestión de resultados,” entre otros.

Las materiales desde el inicio del programa han sido presentados de una forma accesible e interactiva para facilitar la asesoría de los empresarios y la comprensión de las escuelas, lo que ha a su vez le ha dado la estructura a las interacciones entre empresario y director. Al diseñar el programa y establecer su contenido, otras empresas lo llevaron a otros sitios a través de redes descentralizadas de empresas, en cuanto aquellas interesadas en participar podían vincularse con redes actuales en las ciudades grandes en Colombia.

Cuadro 3: Distribución por zona, Colegios, Empresas y Colegios acompañados

Zona	Porcentaje de colegios participando	Porcentaje de empresas acompañantes	Porcentaje de colegios acompañados
Bogota D.C., Cundinamarca	37%	13%	11%
Antioquia	22%	42%	51%
Valle de Cauca	19%	24%	20%
Manizales	6%	13%	12%
Armenia	6%	-	-
Cartagena	5%	8%	6%
Cúcuta	3%	-	-
Pereira	2%	-	-
Total	589	152	208

Fuente: Líderes Siglo XXI, presentación powerpoint en Panamá: febrero, 2006

Para participar en el programa una escuela anuncia su interés y entonces Líderes, la conecta con un empresario. En algunas ocasiones, universidades y entidades gubernamentales han servido como asesoras también, aunque el programa a pesar de la presencia de estos otros actores no ha logrado satisfacer todas las demandas. Muchas escuelas buscan asesores pero solamente están participando 152 empresarios, número insuficiente para suplir las solicitudes que se presentan.²⁰ Sin embargo, si no existe una entidad para asesorar a una escuela, ésta puede participar de manera autónoma y estudiar por su cuenta los materiales didácticos. Estas escuelas, que no son oficialmente parte del programa, pueden hacer parte de los grupos de reflexión. De esta manera el programa ofrece a escuelas auto-motivadas, contacto con los empresarios y otros directores, aunque sin la rigor e intensidad que normalmente tiene.

Recuadro 1: Líderes Siglo XXI en localidades de alta necesidad

Por su efectividad, en el año 2003 la Secretaría de Educación de Bogotá decidió implementar el proyecto LÍDERES en las localidades marginales: Kennedy, Ciudad Bolívar, Suba, San Cristóbal y Engativá. Para ello contrató cinco profesionales, uno para cada zona de la ciudad, y con el apoyo del proyecto los capacitó como asesores de los Equipos de Calidad de las instituciones educativas.

Durante este periodo, el proyecto tuvo éxito. Solo se retiró una institución educativa, por cuanto no cumplió con los compromisos adquiridos. Sin embargo, en el 2004, los ciudadanos de Bogotá eligieron a Luis Eduardo Garzón, para sustituir al alcalde de la época, Antanas Mockus, quien culminaba su periodo electivo. Para el nuevo Secretario de Educación Distrital las prioridades de los proyectos de fortalecimiento institucional eran otras y aunque el programa fue bien recibido por las directores de las instituciones, por parte de la

²⁰ Un problema que ha enfrentado el programa es el compromiso de los empresarios, lo que ha afectado su cobertura. A veces ellos señalan su interés por participar pero se olvidan de su responsabilidad. Es difícil controlar lo anterior porque su asistencia es voluntaria.

administración entrante, no tuvo el mayor apoyo.

No obstante, no terminó la participación de las instituciones. A finales de ese mismo año, nuevamente se nombraron cinco capacitadores para el proyecto en las localidades, pero el tiempo no alcanzó para continuar con este proceso, el cual tampoco contó con el apoyo suficiente de la administración local. Durante el periodo 2005 casi 100 instituciones educativas distritales se organizaron para seguir avanzando en el mejoramiento de la gestión, a pesar de la distancia que mantuvo frente a esta actividad la Secretaría.

Estos antecedentes son un fuerte indicador de la demanda de las escuelas. LÍDERES les ofrece las herramientas necesarias para racionalizar la gestión y facilitar su funcionamiento. Cada institución escolar necesita de los servicios del programa porque éste les ayuda a manejar eficazmente sus procesos diarios y trabajo administrativo, lo cual es una tarea especialmente difícil para las escuelas en zonas pobres.

Fuente: Entrevista García, 11/12/05.

Formación de participantes: Transferencia de técnicas empresariales

LÍDERES busca transmitir las mejores prácticas de gestión del sector privado a las escuelas. Mientras que las empresas enfrentan la competencia y tienen que adoptar las mejores técnicas de gestión continuamente para sobrevivir, el sector educativo está protegido de las fuerzas del mercado. Por eso, la capacitación regular de los directores no enfatiza en el campo de la administración y, por lo tanto, en muchos casos, ellos nunca han recibido cursos formales que promuevan el desarrollo de sus habilidades en ésta área (Ramírez Trujillo, 2005). El programa, entonces, se enfoca en una serie de etapas para promover una mejor gestión: sensibilización, planeación estratégica y evaluación. Es importante anotar que el régimen de formación de LÍDERES no tiene un componente pedagógico, la enseñanza está fuera del campo empresarial de conocimiento.

Sensibilización: Formación en términos empresariales

La primera etapa dura seis meses e introduce el contenido del programa a las escuelas. Durante este tiempo se trabaja alrededor de términos empresariales tales como "servicio, proceso, cliente y producto" (CEAL, 2004: 56). Desde la perspectiva empresarial los "clientes" son los estudiantes y por lo tanto aconsejan a las escuelas a responder a las necesidades de ellos. Esta lección en vocabulario es para que las escuelas entiendan los conceptos que usa el programa, y no es un esfuerzo para imponer estos términos o adoctrinar a las escuelas con una ideología capitalista. Por el contrario, el uso de estas palabras permite a los empresarios demostrar cómo los directores pueden orientar la escuela al servicio y satisfacer eficazmente sus necesidades.

Después de introducir los conceptos empresariales, se hace un diagnóstico de la escuela como si ésta fuese una empresa. Posteriormente, el director y empresario examinan los resultados y discuten las fortalezas y debilidades de la institución educativa. En esta etapa los beneficiarios aprenden la estructura y el propósito del programa, con lo que se busca conseguir su compromiso y formalizar su permanencia en este proceso de aprendizaje. La escuela forma un Comité de Calidad, compuesto por profesores y el director, el cual será el responsable de los cambios institucionales. El empresario se reúne una o dos veces al mes con dicho Comité, dependiendo del nivel de funcionamiento de la escuela (CEAL, 2004: 56).

Inicialmente algunos maestros sospechan de las intenciones del programa y sus empresarios, y temen que éste anticipe la privatización de la educación. Por lo tanto se resisten a los conceptos y al vocabulario empresarial. Los maestros creen que ellos son los expertos de la educación y que la lógica instrumental de los empresarios quiere interferir en sus prácticas. No obstante, al entender mejor el propósito del programa—ofrecer herramientas sencillas para mejorar la organización *hacia una meta elegida por la comunidad educativa*—cambian su actitud. El programa “diluye la barrera ideológica, combinada con la falta de experiencia, que aleja a los sectores público y privado porque los actores no se imaginan la retroalimentación entre ambos” (CEAL, 2004: 55).²¹

Planeación estratégica: Mejorando el PEI

La segunda etapa dura seis meses más e intenta definir y consolidar la construcción del PEI. Aunque LÍDERES no propone un proyecto específico al programa, como el PIP de EXCELL, el Plan de Calidad de Fundación Chile, o el PDE de FUNDESCOLA, busca fortalecer el proyecto escolar que manda el Estado, a través de la formación en planeación estratégica. En Colombia el PEI, “define la razón de ser y el campo de acción de la institución escolar” (Caballero Prieto et al., 1998). Sin embargo, en muchos casos, las escuelas lo modificaron año tras año, sin considerar el futuro y por lo tanto hubo incoherencia entre lo que escribieron en el PEI y las decisiones que tomaron.

LÍDERES solicita a las escuelas que consideren cómo van a desarrollarse en el medio y largo plazo, mientras durante este periodo los empresarios les enseñan nociones sobre la gestión estratégica, gestión de procesos y el aprendizaje organizativo. Así, las escuelas describen su propia visión para el futuro y los asesores les ayudan a formular el contenido del PEI para reflejar esta meta, además de escoger los procesos adecuados para lograrla. Debe de ser una alineación entre la visión de la comunidad escolar, los pasos para alcanzar esta visión, la codificación del PEI y las prioridades financieras.

El programa busca estimular que el contenido y significado del PEI vaya más allá de los requisitos ministeriales y por lo tanto sean más inclusivos, participativos y activos. La esperanza es que las comunidades hagan esfuerzos adicionales para mejorar la calidad educativa y para obtener recursos financieros de fuentes externas con lo cual puedan apoyar a los docentes, profesionalizar la cultura institucional, crear relaciones constructivas entre la comunidad-escuela y mejorar las relaciones con el Ministerio, entre otros proyectos. Esto implica que las escuelas se sientan cada vez más insatisfechas con el *status quo* y busquen el cambio. La idea es hacer del PEI un proyecto dinámico que cree amplias oportunidades para la participación.

La planeación estratégica les ayudó a las escuelas a ajustar la última ronda de cambios sistémicos. La Ley 715 del 2001, impulsó la fusión de varias instituciones educativas bajo la directriz de un solo director y bajo las prioridades de un mismo PEI. Estos cambios implicaron más demandas a los directores, quienes desde entonces tuvieron que manejar más maestros y estudiantes, y por eso tuvieron que planear su tiempo más eficientemente. Las herramientas dadas por LÍDERES, especialmente técnicas para

²¹ El programa ganó el respeto de actores de todos lados del espectro político. El programa colabora con empresarios conservadores pero también recibe invitaciones del sindicato de docentes, FECODE, para participar en diálogos sobre la calidad educativa. El programa tiene éxito en la consolidación de acuerdos sobre metas comunes para mejorar la educación con diversos actores políticos.

mejorar la gestión de los procesos y facilitar mejor las reuniones, han ayudado a la transición de este complejo cargo nuevo.²²

Evaluación: Midiendo el progreso

La última etapa del programa es la de evaluación, que toma un año, en que la que los directores aprenden técnicas alrededor de ésta. Durante este periodo, el programa hace una visita focalizada y evalúan indicadores cualitativos y cuantitativos. Esta evaluación externa crea una base de indicadores que permite medir el progreso de manera empírica. Hacen tableros de control para las actividades de mejoramiento de la gestión, y buscan la relación entre el PEI y las decisiones que la escuela ha tomado. Los directores reflexionan en sus prácticas organizativas y cambian lo que no funciona bien. De esta etapa, se puede recoger los temas de la planeación estratégica para reforzar de nuevo los puntos débiles de la gestión y así mejorar la siguiente evaluación.

Redes profesionales: Vínculos con directores y empresarios

El programa promueve el aumento del contacto entre los directores por medio de círculos de reflexión, reuniones con los asesores y foros nacionales. Dentro de éstos se encuentran grupos de reflexión similares a los de EXCELL, pero en esta actividad *Meals de Colombia* contrata a un especialista para desarrollar un tema o concepto relacionado con la gestión. Grupos de veinte a treinta directores y empresarios discuten el tema, y juntos abren canales de comunicación entre ellos. Antes de este espacio de participación los directores de escuela estaban muy aislados por lo que la formación de redes de directores a través de estos círculos, igual que con EXCELL, crea la influencia de colegas, además de favorecer la influencia colegial de los asesores.

Las redes están compuestas por escuelas que trabajan con diversas comunidades socio-económicas. El programa plantea que agrupar las instituciones educativas públicas y privadas, entre las cuales, normalmente hay poca comunicación a causa de las barreras de clase social, generaría solidaridad entre ellas porque las dos enfrentan problemas parecidos. Por esto, LÍDERES promueve la creación de técnicas innovadores de gestión, frecuentemente por medio de un PEI más activo. Se espera que las técnicas de gestión surjan del contexto particular de cada escuela, pero que a su vez pudieran adaptarse a otros contextos. Como resultado de lo anterior, escuelas públicas y privadas han inventado procedimientos únicos de gestión que pueden beneficiar a los demás. Estas transferencias de prácticas inventadas en el campo de la acción pueden incrementar el sentido de igualdad entre escuelas ricas y pobres.

El organismo asesor hace visitas focales para conocer cómo los directores están implementando la gestión. Esta interacción le da una oportunidad al director para que reflexione sobre las dudas que surgen durante el desarrollo del programa, pero también es un espacio para que el asesor conozca el contexto y los desafíos particulares de la escuela, mientras propone soluciones. De esta manera, se pueden formar relaciones colegiadas y construir la confianza entre empresario y director, lo cual frecuentemente dura en el largo plazo. Aunque el régimen del programa es de dos años, las relaciones

²² LÍDERES enfrentó cierta inestabilidad sistemática cuando la Ley 715 introdujo cambios al sector. Estos complicaron las relaciones sostenidas y productivas entre las escuelas y los empresarios, porque motivaron transferencias de personal y la creación de nuevas reglas y nuevos desafíos. El programa, en tanto, tuvo que ajustarse a ellos. No obstante, LÍDERES, también protegió a las escuelas de los cambios políticos porque en la medida en que fue un apoyo durante los periodos de incertidumbre.

entre estos actores continúan por un promedio de cuatro años y medio (entrevista Pérez, 10/7/05).

Para presentar las mejores prácticas creadas por las mismas escuelas, cada año el programa convoca a un foro nacional. A este prestigioso evento asisten dignatarios de alto nivel, tales como la ministra de educación y los presidentes de empresas importantes. En este foro, los directores de escuelas presentan sus mejores prácticas por medio de talleres dirigidos a audiencias de directores y maestros. Este espacio es fértil para formar vínculos con directores de distintas regiones del país y ampliar las redes conformadas por ellos. Este evento además promueve un espacio para que los directores ejerzan un liderazgo frente a sus colegas, y así se estimula otra manera para generar la autogestión.

Certificación

Aunque es voluntaria, algunas escuelas solicitaron una certificación formal al final del programa. LÍDERES, entonces, promovió la certificación de la gestión de calidad en el sector educativo a partir de los estándares y *benchmarks* establecidos en otras industrias y adoptó diferentes modelos internacionales, como el *European Foundation for Quality Management* (EFQM) y el *International Standards Organization* (ISO 9000), para la gestión escolar. Desde entonces, las escuelas certificadas son reconocidas por el Ministerio de Educación que resalta los exigentes requisitos que éstas han logrado cumplir. La certificación puede indicar un alto nivel de calidad educativa que atrae a los estudiantes. Sin embargo, los procesos para pedir estas certificaciones son exigentes y caros. Por eso, la mayoría de las escuelas certificadas son de carácter privado, ya que muchas veces las escuelas públicas no tienen los recursos para alcanzarla.

Chile: Gestión escolar

Raíces históricas

En el año 1980, Chile empezó a transferir la administración de las escuelas públicas a los municipios y abrió la provisión de servicios educacionales al sector privado. El país estableció un sistema de subvenciones (*vouchers*) que abrió la posibilidad a los estudiantes de elegir su escuela entre la oferta pública y privada. El sector educativo chileno entonces estuvo compuesto por tres tipos de establecimientos diferentes: particulares pagados, municipales y particulares subvencionados. Sin embargo, pocas de estas escuelas mostraron un buen rendimiento académico, la mayoría estuvo muy por debajo de lo esperado. A partir de la transición a la democracia, el desafío principal fue “la baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados” (Cox, 1997).

En 1994 el Ministerio de Educación de Chile empezó a dar más atención a la gestión escolar para remediar estos problemas: “tradicionalmente la gestión escolar no ha estado presente con fuerza en el debate educacional” (Brunner, 2005). En 1998, Fundación Chile, una organización sin ánimo de lucro con la misión de introducir innovaciones tecnológicas y desarrollar el capital humano chileno, empezó a trabajar de manera paralela al Ministerio, para también ayudar al mejoramiento del sistema educativo.²³ La Fundación hizo un análisis estratégico, buscando las principales necesidades del sistema educativo y los aportes que en esta medida, podía ofrecer. Sus conclusiones incluyeron lo siguiente: “si se desea mejorar la calidad y equidad del sistema educacional... los establecimientos educativos necesitan desarrollar avances significativos en su gestión.” El programa de *gestión escolar* de Fundación Chile arrancó en el 2000.²⁴

Escala y estructura del programa

La fundación chilena ha creado un proceso de certificación para impulsar y resaltar el mejoramiento de la gestión en todas las escuelas reconocidas por el Ministerio de Educación, aunque la mayoría de las que se han beneficiado son subvencionadas y particulares pagadas. Más de 900 escuelas, aproximadamente 300 al año, han entrado en este proceso. Fundación Chile ofrece herramientas, la mayoría disponibles en el Internet, para ayudar a las escuelas auto-motivadas a mejorar su gestión: “son las escuelas quienes deciden desarrollar este proceso voluntariamente” (entrevista Alvaríño, 1/20/06).²⁵ Si las escuelas mejoran, según la auto-evaluación y la evaluación externa, el programa las reconoce con una certificación, que se entiende como un “sello de calidad.” Esta certificación, en contraste con la de LÍDERES, puede ser solicitada por cualquier escuela sin mayor costo, aunque el proceso es muy exigente. De la manera que este proceso es muy descentralizado, el programa se clasifica como intervención local.

El programa está coordinado por un Consejo Nacional, compuesto por expertos en educación, administradores de universidades y empresarios, personajes con distintas experiencias y perspectivas. Esta entidad hace las evaluaciones externas para las escuelas

²³ www.fundacionchile.cl

²⁴ El programa *Gestión Escolar* también se conoce como *Proyecto Fondef*, “Sistema de Autoevaluación y Certificación de la Calidad de la Gestión Escolar.”

²⁵ El programa trabaja con escuelas críticas y exitosas. El criterio más importante es el compromiso al programa: “nosotros buscamos las escuelas que nos den más garantías. Es decir que la autoridad esté comprometida en el proceso y que el equipo profesional de las escuelas valore la iniciativa y acceda voluntariamente a ella” (entrevista Alvaríño, 1/20/06).

que solicitan la certificación, toma las decisiones sobre quién debe recibirla, analiza la efectividad del programa y coordina a los consultores. Sin embargo, los consultores y las escuelas trabajan de manera más autónoma e independiente que en los otros proyectos: el Consejo “no [interviene] en el contrato entre la escuela y el consultor, ni en sus resultados... Nuestro rol es sólo formar y mantener al día, garantizando que [los consultores tengan] las competencias [adecuadas]” (entrevista Alvariño, 1/20/06).

Fundación Chile formó un grupo de consultores, independientes del Estado, para apoyar a las escuelas. Estos consultores tienen un alto nivel de formación y experiencia en el trabajo con instituciones escolares.²⁶ El programa les suministra una capacitación orientada al diseño e implementación de procesos de gestión, pero además deben hacer una *práctica* en una escuela donde puedan aplicar lo aprendido. Al cumplir el régimen de capacitación, reciben una certificación y credencial que se tiene que renovar anualmente.²⁷ Deben cumplir con las normas de calidad tanto al brindar sus servicios, como al presentar una escuela al Consejo Nacional para certificarse cada año. Los consultores funcionan “de forma independiente [del Consejo Nacional]. [Los consultores] ofrecen sus servicios a las instituciones que quieran o lo requieran. Se trata de un sistema voluntario” (entrevista Alvariño, 1/20/06). Ellos facilitan el proceso de auto-evaluación, el plan de mejoramiento de las escuelas por medio de visitas focales y las actividades de capacitación y profesionalización para los directivos escolares.

Fundación Chile formó una red electrónica para apoyar a los consultores con recursos técnicos, parecida a la red conformada para los gerentes de mando medio en EXCELL. La red promueve la formación continua a través de capacitación virtual, un foro para compartir experiencias y una biblioteca virtual con publicaciones actualizadas. Ésta mantiene a los consultores de distintas regiones en contacto. Algunos consultores también han formado redes presenciales, que permiten la reunión física para intercambiar información sobre las escuelas en una localidad.

Formación de participantes: Auto-aprendizaje

Fundación Chile enfatiza en el auto-mejoramiento y auto-aprendizaje de los directores.²⁸ Una escuela debe organizarse y elegir un equipo directivo responsable para dirigir el desarrollo del programa. La Fundación brinda instrumentos disponibles en el Internet, tales como cuadernos electrónicos, formularios y encuestas, entre otros, para que las escuelas mismas puedan realizar su auto-evaluación y Plan de Calidad. El uso de los medios electrónicos ayuda al programa a alcanzar escuelas lejanas donde hay pocos consultores. El programa ofrece un soporte telefónico para poner a las escuelas en contacto con un consultor, pero si las escuelas necesitan ayuda más precisa y piden acompañamiento, la Fundación es responsable de compensar a los consultores por su

²⁶ El programa selecciona a los consultores por un criterio definido. Los profesionales que participan son, principalmente “directores, Jefes de Unidades Técnicas, Supervisores del Ministerio de Educación y profesionales de área a fines como, Psicólogos, Sociólogos incluso Ingenieros, pero todos ligados de alguna manera, en forma directa al tema” (entrevista Alvariño, 1/20/06).

²⁷ La capacitación actual consiste en “un proceso de formación a distancia (e-learning), con etapas presenciales. Implica un año académico de capacitación y se trabaja durante todo ese tiempo en forma práctica, asesorando a una institución escolar. Finalizado el periodo el curso culmina con la entrega de un trabajo por parte de los alumnos, trabajo que es evaluado y a partir de ello se certifica a los consultores” (entrevista Alvariño, 1/20/06).

²⁸ Sin embargo, los directores pueden recibir capacitación a través de seminarios regionales y cursos formales. El programa ha llevado también un programa de Magíster en Gestión Escolar de Calidad, en conjunto con universidades, para equipos directivos. Se puede hacer estos cursos en Santiago y Concepción pero están ampliando a dos regiones más durante el 2006 (entrevista Alvariño, 1/20/2006).

trabajo. Así, el programa incentiva a las escuelas a trabajar autónomamente y a solicitar ayuda cuando sea necesario.

Como LÍDERES, el programa se enfoca principalmente en la gestión, aunque tiene un componente pedagógico. Sin embargo, éste puede generar conflicto entre el programa y algunos maestros. Según Alvariano:

En nuestro caso el modelo está planteado desde la óptica de la gestión. Obviamente en muchos casos surgen dificultades para comprender esa óptica o para aceptarla. Los elementos pedagógicos están contemplados en el modelo. Se cautela por el desarrollo pleno de estos aspectos como los más sustanciales en la gestión de la institución, se busca la generación e implementación de mecanismos que aseguren el desarrollo de los procesos pedagógicos y la obtención de resultados.

El programa se enfoca en tres áreas fundamentales que son: Gestión Directiva, Pedagógica y Gestión de la Comunidad.

Gestión Directiva

El programa intenta principalmente fortalecer el liderazgo del director. Él debe comunicar las decisiones tomadas a los demás miembros de la comunidad educativa, para hacer sus acciones transparentes. Debe de diseminar información sobre los resultados de la escuela y tomar responsabilidad pública por ellos. De esta manera, la mejor comunicación hace la información sobre la educación más accesible a todos.

Los directores también deben aprender sobre la forma de gestionar la planeación, los procesos, las finanzas y la pedagogía, a utilizar herramientas para lograr los objetivos estratégicos a través del PEI, Plan de Calidad y Plan Anual, y a utilizar procesos eficientes para hacer uso de los recursos financieros, humanos y tiempo. En este sentido, ellos reciben capacitación en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto y aprenden cómo buscar fuentes de recursos alternativos. El director debe de apoyar los procesos pedagógicos, ofreciendo apoyo a los maestros en sus aulas. También son responsables de vigilar la calidad del currículo.

Últimamente los directores tienen que gestionar los resultados. Reciben herramientas cualitativas y cuantitativas para medir los impactos y entenderlos de forma absoluta y relativa. Los resultados deben usarse para tomar decisiones para mejorar los procesos. Los directores examinan índices financieros, rendimiento académico y satisfacción de la comunidad educativa. Tienen que hacer una medición y evaluación sistemática del desempeño de la organización en sus distintos niveles: pedagógico, administrativo y financiero. Los directores también comparan los resultados con las expectativas del corto, mediano y largo plazo según las metas establecidas en el PEI y el Plan de Calidad.

Pedagogía

El proyecto también ofrece un estímulo profesional para los docentes. Identifican las competencias más importantes que ellos deben tener para cumplir su misión en una institución de calidad. Éstas incluyen el liderazgo pedagógico, es decir, que los docentes sean responsables de la motivación y aprendizaje de sus estudiantes. Además, también se refieren a las habilidades de comunicación entre los profesores para transmitir las mejores prácticas y mantener la continuidad de expectativas entre los grados. El programa

también revisa el currículo el cual debe ser moderno y apropiado para las necesidades de la comunidad. Los profesores necesitan alinear su visión de la educación con los intereses de la población con la que trabajan.

Gestión de la comunidad

Para mejorar la participación comunitaria el proyecto enfatiza en el trabajo en equipo y la inclusión de actores comunitarios que no están directamente vinculados a la escuela. Esto significa que se hacen actividades alrededor de la capacitación en formación de equipos, la comunicación, división del trabajo, prácticas sobre el consenso y la crítica constructiva. El director de escuela debe de solicitar más el apoyo de la comunidad y ofrecerle oportunidades para trabajar en la escuela. A la vez, la comunidad debe de aceptar la oportunidad para conocer el trabajo de la escuela y apoyar sus esfuerzos.

Proyectos Escolares: Autoevaluación, PEI y Plan de Calidad

Las escuelas desarrollan proyectos escolares basados en la auto-evaluación que implementan de acuerdo con los materiales electrónicos. La auto-evaluación utiliza herramientas cuantitativas y cualitativas para medir el nivel de satisfacción de los usuarios. Este proceso se basa en la participación e inclusión de toda la comunidad educativa con el fin de identificar sus intereses y formar una base legítima. El equipo directivo pregunta cuáles son las expectativas de estudiantes, padres y profesores a través de una encuesta de Fundación Chile sobre “los niveles de conocimiento, satisfacción y participación en la vida escolar.”²⁹ La encuesta genera una base de datos para medir cambios y orientar la oferta de la educación a las necesidades de estos actores.

Después de cumplir la auto-evaluación el equipo directivo analiza los datos y revisa el PEI. Este proyecto, parecido al de Colombia, articula la visión, la misión y los objetivos estratégicos de la escuela. El equipo directivo compara los datos de las encuestas con el PEI para ver si éste es representativo de los intereses de la comunidad. Entonces, lo ajustan para que refleje más los contenidos de las encuestas y de esta manera sea más democrático.

Al ajustar el PEI, el equipo directivo hace un Plan de Calidad para cambiar la cultura organizativa. Mientras el primero tiene una orientación general, el segundo busca hacer cambios específicos y concretos. Este plan intenta “mejorar las áreas deficitarias y consolidar aquellas de la gestión institucional que muestran un funcionamiento adecuado.”³⁰ Identifica líneas de acciones para lograr estos cambios y define niveles mínimos que se deben alcanzar. El plan tiene un horizonte mínimo de tres años para que la escuela considere el largo plazo. Sin embargo, el equipo directivo también crea Planes Anuales, para tener pasos en el corto plazo y así cumplir metas ambiciosas. De las escuelas que participan más del 70% completaron el proceso de auto-evaluación y elaboraron Planes de Calidad.

Certificación

Después de los 3 años, el programa hace otra autoevaluación y evaluación externa para ver lo que han logrado. Esta última compara la institución con estándares nacionales para

²⁹ www.gestionescolar.cl

³⁰ Ibid

controlar la calidad de la gestión escolar.³¹ La idea de la evaluación externa es motivar cambios internos, como el mejoramiento en la transparencia de la información y los procesos de gestión.

La certificación es un proceso técnico de evaluación y juicio externo de las operaciones y logros de la gestión escolar, basado en estándares en el marco de un modelo procesal de calidad, mediante la aplicación de procedimientos de autoevaluación, evaluación y certificación, con la participación de evaluadores externos, de acuerdo a criterios y procedimientos objetivos y públicos.³²

Si en los tres años de planeación la institución ha alcanzado sus metas se da la certificación, indicando que ésta ha logrado pasar un proceso riguroso para cambiar su cultura institucional. Sin embargo, el proceso ha sido muy exigente y las escuelas han tenido dificultades para pasar la evaluación externa. Aunque más de 900 escuelas empezaron el proceso de certificación, pocas se sometieron a ésta.

Cuadro 4: Escuelas evaluados y certificados

Año	Número de escuelas evaluadas	Número de escuelas que lograron la certificación
2003	10	5
2004	20	6
2005	30	15
Total	60	26

Fuente: entrevista Alvaríño, 1/20/06

Para los que pasan la certificación, el Consejo Nacional también da “recomendaciones” que la institución debe implementar en el futuro, las escuelas que reciben certificación no son perfectas.

La certificación plantea, de igual modo, desafíos para las instituciones, es decir, una institución certificada, aún no ha resuelto el 100% de sus temas y por ello requiere apoyo para seguir avanzando e implementar las recomendaciones que se le plantean en el proceso de evaluación externa (entrevista Alvaríño, 1/20/06).

La primera vez que solicitan la certificación, ésta tiene una vigencia máxima de tres años. Al renovarla, este plazo puede ampliarse a cinco años más. Lo anterior muestra que la institución tiene una administración responsable y competente. Estas escuelas ganan el respeto social que atrae estudiantes, el financiamiento y la admiración del Ministerio de Educación.

Redes de escuelas: Círculos de Calidad

Como un experimento nuevo, el programa invitó a las escuelas certificadas a participar en un “círculo de calidad.” Estos círculos son virtuales, y se organizan a través del sitio Web de Fundación Chile. “Un coordinador y/o animador propone temas de trabajo, aporta información y solicita de cada institución la participación con un representante” (entrevista Alvaríño, 1/20/06). Las escuelas en el círculo hacen investigaciones internas sobre temas

³¹ El programa ha llevado el tema de calidad de la gestión al debate político nacional. Hay mas consenso ahora sobre la necesidad de tener referentes claros y una responsabilidad pública por los resultados logrados por parte de los que dirigen las instituciones.

³² www.gestionescolar.cl

relevantes al programa, especialmente en áreas que las evaluaciones identificaron como deficientes. De esta manera, las escuelas siguen considerando la gestión, que promueve la sostenibilidad de estas técnicas. “La idea es recoger las experiencias positivas de buena gestión, difundirlas, compartirlas y transferirlas entre este grupo de instituciones” (entrevista Alvariño, 1/20/06). Sin embargo, como adición reciente al programa, que solo tiene un año, los círculos de calidad no tienen una participación completa. El programa va a hacer varios cambios para mejorar este componente para el futuro.

Brasil: Fundescola

Raíces históricas

Fundescola surgió como un esfuerzo para remediar las desigualdades económicas y sociales de la educación brasileña. Hacia finales de la década de los noventa, el Ministro de Educación Paulo Renato de Souza fijó su atención en las desigualdades sistemáticas. El Estado impulsó el programa FUNDEF, una política de redistribución para mitigar las disparidades de recursos entre regiones (Draibe, 2005). No obstante, el sistema federalista de educación en Brasil dificultó la intervención del Ministerio de Educación porque trasladó la autoridad sobre las escuelas a los gobiernos regionales. El gobierno nacional no podía “trabajar directamente con las 184,800 escuelas públicas, sirviendo 44 millones de alumnos en el país” (Horn, 2002).

El Ministerio de Educación en 1997, con el apoyo del Banco Mundial (BM), lanzó *Fundescola* para fortalecer los programas de redistribución, tales como FUNDEF. Mientras éste último trabajó por mitigar las desigualdades de recursos, FUNDESCOLA trabajó para mitigar la desigualdad de la gestión escolar. El BM formuló su propuesta después de conversaciones con el Ministerio de Educación. Dado que ambos ya tenían experiencia trabajando juntos en otros proyectos, la creación de un consenso sobre el contenido del programa fue fácil. Antes de hacer FUNDESCOLA el BM organizó diálogos con distintos niveles de funcionarios en el Ministerio. El Banco, jugando el papel del “amigo crítico,” logró llegar a acuerdos en las metas y el funcionamiento del programa (World Bank, 2005: 3). Estas acciones fortalecieron el apoyo Estatal y la coordinación con esfuerzos del Ministerio.³³ Como esfuerzo colaborativo, FUNDESCOLA también contó con una base legal proporcionada por el congreso brasileño para legitimar su operación.³⁴

Escala y estructura del programa

FUNDESCOLA ha organizado una gran variedad de actividades.³⁵ Como una reforma sectorial, es un programa de grandes dimensiones con un presupuesto hasta hoy de US \$ 1.3 billones. Alcanza aproximadamente 29% del sistema educativo brasileño. En su segunda etapa benefició 4.7 millones de estudiantes, 13,500 escuelas, 247 municipalidades y 27 micro-regiones (World Bank, 1999:9). Estos rasgos de FUNDESCOLA

³³ FUNDESCOLA complementó esfuerzos estatales existentes, como “Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)” (Oliveira et al., 2005:128). Está realizando esfuerzos muy grandes para mejorar la educación en Brasil.

³⁴ FUNDESCOLA tiene una base legal para su operación. “LDB (Lei n. 9.394/96) propõe a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos atores escolares e a integração entre escola e comunidade. O Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 10.172/01) propõe a autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros.” (Oliveira et al., 2005).

³⁵ El proyecto incluye lo siguiente “padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escolar; Atendimento Rural; Escola Ativa; PROFORMAÇÃO; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional – PRASEM; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do FUNDEF; Comunicação; Plano de Desenvolvimento da Escola” (Oliveira et al., 2005).

significan que el programa es mucho más grande y complejo que los otros programas expuestos en este trabajo.

Cuadro 5: Financiamiento de Fundescola

Fase del Proyecto	Préstamo en US \$ Millones	Fecha terminal
Fundescola I	\$125	Abril-98
Fundescola II	\$402	Junio-99
Fundescola IIA	\$320	Junio-02
Fundescola IIIB	\$453	Julio-2006
Total	\$1,300	

Fuente: Horn, 2002

Su objetivo central es mejorar la calidad de la enseñanza y la gestión de las escuelas públicas, concentrando sus esfuerzos en las regiones norte, noreste y centro-oeste—zonas rurales y pobres. El programa forma convenios con estados, municipalidades y escuelas para ayudarlos a aplicar nuevas metodologías de gestión. Estas entidades reciben capacitación técnica y recursos suplementales para incentivar la participación.

El Banco implementa múltiples esfuerzos para mejorar la capacidad regional, municipal y escolar. Esta estrategia, aunque su enfoque principal son los niveles municipales y escolares, fortalece la sostenibilidad por medio de la atención a las entidades departamentales y nacionales, encargadas de la supervisión municipal. De esta manera el programa pone en marcha su propia definición de la *co-responsabilidad*, que significa que todos los actores educativos tienen responsabilidad en la calidad de la educación.

Para lograr trasladar las responsabilidades del programa a las autoridades municipales y estatales, el programa arregla un esquema de transición de fondos con una vigencia de cinco años. Este esquema señala a las autoridades municipales que no pueden depender por siempre del BM. FUNDESCOLA ofrece un proyecto compartido, no dado gratuitamente, y las secretarías de educación deben comprometer sus propios recursos para participar. Cuando las secretarías invierten recursos en el proyecto, sienten que son dueños de los resultados (*ownership*).

Cuadro 6: Porcentaje de Financiamiento asumidos por Fundescola y por el Estado de Goiás, conforme al año de implementación del Programa.

Programa/Estado	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año
Fundescola	100%	70%	50%	30%	0%
Estado	0%	30%	50%	70%	100%

Fuente: Oliveira et al., 2005

Formación de participantes: Secretarías municipales y directores

El programa concentra gran parte de su esfuerzo en las secretarías de educación, de las cuales dependen los directores: “mientras el mayor énfasis de FUNDESCOLA es en las escuelas, el programa reconoce que éstas no están institucionalmente aisladas y que dependen del Estado o las secretarías de educación para el apoyo y los recursos” (Horn, 2002). Las secretarías, entonces, recibieron capacitación en planeación estratégica, gestión y procedimientos del programa con el fin de “orientar la racionalización, eficacia y

eficiencia de la gestión y trabajo escolar” (Oliveria et al., 2005).³⁶ También reciben herramientas para apoyar a los directores a fortalecer la gestión e instrumentos para coleccionar y sistematizar información para tomar decisiones mayormente informadas. Al final del programa, las secretarías de educación son responsables de toda la asistencia técnica a las escuelas.

El programa brinda formación en servicio a los directores y los equipos directivos. Cada semana las escuelas reciben visitas focales del supervisor del programa, quien pertenece a la secretaría de educación. El supervisor ayuda en la prestación de asistencia técnica y en actividades de formación para los equipos directivos. La capacitación promueve la consideración de las necesidades de los estudiantes por parte de los directores, la gestión democrática y la inclusión de la comunidad en decisiones colectivas. El contenido incluye “planeamiento estratégico, abordando asuntos tales como movilización de la comunidad, gestión de recursos, planeamiento de la carrera del profesor” y gestión de los procesos (Oliveria et al., 2005: 140). Este régimen está organizado a través de seminarios, grupos de estudio y talleres.

Proyectos escolares: PES, PDE, PME y PPP

Las secretarías desarrollan proyectos para establecer claramente sus responsabilidades de apoyo y capacitación a los directores de escuela. Formulan un Planeamiento Estratégico Educacional de la Secretaría (PES) que “difunde metodologías, procesos y acciones buscando el mejoramiento de [su] capacidad institucional” (FUNDESCOLA, 2003). Este plan es similar al Proyecto de Transformación de EXCELL, aunque el PES es un esfuerzo colectivo implementado por todos los funcionarios en la secretaría de educación.

Para participar en el programa las instituciones escolares tienen que proponer un Plan de Desarrollo de la Escuela (PDE). El PDE, como el PEI, codifica los “objetivos, estrategias, metas y planes de acción” (Oliveira et al., 2005:135).³⁷ Éste sale de un diagnóstico de la escuela, parecido al de LÍDERES y Fundación Chile, para establecer una misión. Las escuelas hacen un planeación estratégica para priorizar y sistematizar su trabajo. La meta es producir *escuelas funcionales* que conformen niveles de rendimiento establecidos por FUNDESCOLA.

Después de arreglar el PDE, que se trata de una visión global, las escuelas escogen metas y acciones específicas por medio de un Proyecto de Mejoramiento de la Escuela (PME). El PME recibe financiación de FUNDESCOLA, en la forma de subsidios, que han popularizado el programa y permitido que las escuelas creen proyectos ambiciosos. En 2003 sirvió a 1,724 escuelas en vez de las 401 que el programa proyectó, y como resultado, el gasto por este componente subió de \$ US 5.2 millones a \$ US 11.5 millones (FUNDESCOLA, 2003). Este proyecto, que toma múltiples formas dependiendo de las necesidades y creatividad de la escuela, se concentra en la gestión y está vinculado al PDE.

³⁶ La capacitación de las secretarías de educación fue realizada, en parte por las Naciones Unidas. “Com o fim de garantir a eficiência das COEPs e dos GDEs na execução das ações, o projeto conta também com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), envolvendo a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico. No que diz respeito à capacidade institucional, estadual e municipal, para o desenvolvimento do projeto, o PNUD apóia o Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e sistemas de microplanejamento em mais de 247 secretarías municipais de Educação.” (Oliveria et al., 2005)

³⁷ Un gerente describió el PDE: “no es un proyecto de capacitación de recursos. Es un propuesta filosófica y metodológica de planeamiento estratégico de la escuela” (Oliveira et al., 2005).

La escuela es responsable de formular un Proyecto Político Pedagógico (PPP) por medio de un proceso participativo con los docentes. Este proyecto apoya la planeación de cambios innovadores en la pedagogía. Incentiva la formación en-servicio para los docentes y les ayuda a ajustar el currículo a los valores de la comunidad, su cultura y las condiciones de vida de sus estudiantes. El programa espera que aumente la creatividad en las actividades desarrolladas en el aula para satisfacer las “expectativas cognitivas y afectivas de los alumnos” (Oliveira et al., 2005).

Desafíos del programa

FUNDESCOLA intentó balancear una gran variedad de esfuerzos para mejorar la calidad de la educación. No obstante, algunos académicos como Oliveira et al., (2005), Evangelista da Cruz (2003) y Krawczyk (1999) piensan que el programa ha actuado de manera contradictoria. Hay una falta de coordinación entre las varias metas del proyecto. Por ejemplo, dentro del PDE los proyectos PPP y PME están incoherentemente vinculados: “De esa forma, el PDE se sobrepone al PPP, instituyendo una forma de gestión que fragmenta las acciones escolares en numerosos proyectos, sin una dirección política que los *aglutine* en una propuesta educacional más articulada” (Oliveira et al., 2005). Puede ser que el diseño del programa sufra de una gran ambición que carece de una clara priorización de los varios esfuerzos y proyectos, que crean incompatibilidades entre ellos.

Aunque el programa expresa su interés en fortalecer la autonomía escolar, algunos académicos argumentan que FUNDESCOLA impone reglas demasiado rígidas: “el modelo de gestión del BM es altamente directivo y no lleva a la autonomía a las escuelas, [como] fue establecido en su propuesta inicial” (Oliveira et al., 2005:141). El Banco requiere que éstas sigan normas, impuestas de manera vertical, sobre la adquisición de recursos, contratación de consultores y procedimientos de operación. Estos reglamentos están enmarcados en mecanismos burocráticos, que generan ineficiencias y frustraciones para el maestro y director. Los profesores notan que las “exigencias burocráticas aumentan la carga de actividades, sin que contribuyan necesariamente al trabajo en el aula” (Oliveira et al., 2005)³⁸. Por ser una reforma sectorial y por la cantidad de finanzas involucradas, FUNDESCOLA tiene que contar con un sistema de rendición de cuentas vertical, que no tiene la suficiente flexibilidad y atención particular.

Algunos profesores también argumentaron que FUNDESCOLA favorece más a la gestión que a la pedagogía. Las reglas del BM que regulan el gasto en el PDE definen límites en varias áreas para mantener la disciplina fiscal. En algunas ocasiones las escuelas no podían invertir sus fondos en la formación en-servicio de maestros, como ellas deseaban, por restricciones del BM. Algunos maestros también creen que FUNDESCOLA no explica suficientemente lo que significa el PPP. Según una encuesta, 50% de las escuelas no entendieron la relación precisa entre el PDE y el PPP (Oliveira et al., 2005: 141). Esto puede indicar que las prioridades del Banco son primero el uso eficiente de recursos, y luego la autonomía escolar y la calidad educativa.

Resultados

³⁸ La falta de sensibilidad del programa a las necesidades particulares de las escuelas pudo darse debido a una crisis del programa. Desde el 2003, hasta marzo del 2005, el desempeño del programa fue “inadecuado” para el BM, resultado de la ausencia de “dirección estratégica, cambios continuos en la administración [del programa], implementación lenta y dispersión de fondos atrasados” (World Bank, 2005). No obstante, el BM apoyó el gobierno en la corrección de las fallas y la crisis fue superada.

FUNDESCOLA ha hecho un gran esfuerzo por crear una base de datos longitudinales que deja a los investigadores documentar el impacto de la intervención. De 1998-2001 hay datos sobre 176 escuelas, entre las que desarrollaron y no un PDE. Carnoy et al. (2004) han medido el impacto del proyecto en el desempeño estudiantil. Aunque no encuentran una correlación entre el PDE y un mejor rendimiento escolar, si pudieron observar que las *escuelas con un PDE y más recursos financieros* demostraron un mejor rendimiento en pruebas de portugués y matemáticas que las escuelas sin el PDE. También encuentran más promoción de estudiantes al próximo grado, aunque esto puede ser resultado ya sea de la promoción automática o de un mejor aprendizaje. Mejorar el rendimiento académico es un proceso difícil, y resultado de una variedad de factores incontrolables. Esta evidencia indica que FUNDESCOLA ha impactado la calidad de la educación, pero un mayor seguimiento al estudio es necesario para averiguar la magnitud del impacto.

Conclusiones

Los programas de gestión escolar fueron establecidos para consolidar las reformas de autonomía escolar. La autogestión de escuelas no ocurrió espontáneamente y las condiciones propicias para que ésta se diera tenían que ser creadas por actores externos. Los programas de gestión escolar trataron de hacer cambios pequeños y graduales para mejorar la gestión de los directores y cambiar el clima institucional de las escuelas. Todos los programas trabajaron por reducir las desigualdades, centrando su atención en las escuelas pobres, en áreas rurales y urbanas marginales, dónde la calidad de la gestión es muy baja. El desafío de la consolidación de la autonomía escolar es mitigar la desigualdad que ocurre cuando las escuelas dependen de sus propias competencias y recursos.

Este trabajo plantea que los programas son de distintas escalas. Pueden ser esfuerzos pequeños, es decir intervenciones locales adelantadas por instituciones de préstamo bilateral y ministerios de educación, como por ejemplo el proyecto EXCELL; o pueden ser esfuerzos medianos, también intervenciones locales, implementadas por redes descentralizadas de empresas o por fundaciones, como por ejemplo los programas LÍDERES y Fundación Chile. También pueden ser de gran escala, reformas del sector, realizadas con el apoyo de bancos multilaterales y los funcionarios de varios niveles de gobierno, como lo es FUNDESCOLA. Por el tamaño del programa se da lugar a tensiones entre cobertura e intensidad. Como cada país tiene distintos sistemas escolares y diseñadores de programas, en éstos se eligen distintos diseños macro-institucionales para suplir las necesidades de los actores involucrados y conformar los límites de los escasos recursos.

Cuadro 7: Escala en perspectiva comparada

	Escala	Número de escuelas participando	Años de operación	Financiamiento \$ US
El Salvador: Directores de Escuelas	Intervención Local	Bajo (250) ³⁹	Febrero 2003- Junio 2005	Bajo (\$4.1 millón) ⁴⁰
El Salvador: Gerentes de mando medio	Intervención Local	Bajo (140) ⁴¹	Agosto 2004- Junio 2005	
Colombia	Intervención Local	Medio (589) ⁴²	1994-presente	1% de los ingresos de Meals de Colombia ⁴³
Chile	Intervención Local	Medio (+900) ⁴⁴	2000-presente	
Brasil	Reforma sectorial	Alto (+13,500) ⁴⁵	1996-presente	Alto (\$1.3 billón) ⁴⁶

³⁹ EXCELL, Mayo 2005

⁴⁰ www.equip123.net/equip1/excell

⁴¹ Enge, 2005

⁴² Perez, Interview 10/2005

⁴³ CEAL, 2004

⁴⁴ Entrevista Alvarino, 1/20/06

⁴⁵ World Bank, 1999

⁴⁶ Oliveria et al., 2005

No obstante, estos programas tienen más similitudes que diferencias. Principalmente existen para capacitar a los directores, y también a los gerentes de mando medio en técnicas de gestión y pedagogía. La formación de estos actores mitiga la falta de capacitación que muchos han recibido frente a la gestión. Los programas ofrecen cursos de formación en servicio que enseñan técnicas de gestión, tales como planeación estratégica, gestión de procesos y liderazgo democrático, para que las escuelas se administren mejor. Estas técnicas suministran las herramientas necesarias para construir una visión propia de comunidad educativa que antes parecía incoherente. La capacitación en liderazgo participativo y técnicas pedagógicas contribuye con ideas para mejorar la calidad de la enseñanza, que en muchos casos no es moderna. La formación de actores escolares representa el eje más evidente de estos programas.

Sin embargo, la formación no es lo más importante para mejorar la gestión. Mecanismos de rendición de cuentas, la conformación de redes profesionales y comunitarias, así como la construcción de proyectos escolares, son otro eje para hacer a los directores *accountable* a sus clientes. Estos mecanismos intentan hacer más transparente el trabajo de los administradores. Si los directores no cumplen con su trabajo, existe una fuerza colegiada que puede percibir este mal comportamiento y castigarlo. Estos mecanismos de rendición de cuenta son en muchos casos horizontales y más suaves que mecanismos verticales y jerárquicos. De esta manera, no generan resistencia por parte de los directores, aunque estén sometidos bajo la vigilancia de actores disciplinarios.

Cuadro 8: Componentes en perspectiva comparada

	Formación	Rendición de Cuenta:	
		Redes	Proyectos
El Salvador: Directores	Gestión y pedagogía	CIRECA	PIP
El Salvador: Gerentes de mando medio	Gestión	Grupos dinámicas	Proyecto de Transformación
Colombia	Gestión	Círculos de Reflexión	Diagnóstico, PEI ⁴⁷
Chile	Gestión y pedagogía	Círculos de Calidad ⁴⁸	Diagnóstico, PEI, Plan de Calidad, Plan Anual
Brasil: Directores	Gestión y pedagogía		Diagnóstico, PDE, PME, PPP
Brasil: Secretarías municipales y estatales	Gestión		PES

Últimamente, los programas consideran mecanismos para sostener la formación y la rendición de cuentas. Por eso utilizan métodos para incrementar la inclusión en los procesos de cambio, profundizar el compromiso a través de metodologías participativas y hacer el programa flexible a las realidades de escuelas distintas. Como estos mecanismos son numerosos y variados en los cuatro programas, no se pueden sistematizar. No obstante, estos son fundamentales para el éxito del programa, en tanto esperan que sus participantes se conviertan en beneficiarios activos (*stakeholders*) y defiendan los cambios introducidos, una vez que el programa ha finalizado. Si las nuevas técnicas de gestión y

⁴⁷ Aunque LÍDERES no requiere de un Proyecto Escolar específico como los demás programas, sí capacita a los directores en planeación estratégica para redefinir el PEI.

⁴⁸ Los Círculos de Reflexión de Fundación Chile todavía están en un etapa piloto.

pedagogía, las redes profesionales y comunitarias y los proyectos escolares no se adoptan en las escuelas, el programa ha fracasado.

Estos programas no son infalibles y sus componentes de formación y rendición de cuentas pueden fallar. En el régimen de formación pueden existir conflictos entre las lógicas de la gestión y la pedagogía que puede generar tensiones y resistencia entre los directores y maestros. Las rendiciones de cuenta dependen de tiempo suficiente y de la existencia de algún impulso para el auto-mejoramiento. Si a los directores o gerentes no les importa su trabajo, entonces, sería necesario establecer un mecanismo de rendición de cuentas vertical.

En algunos casos los programas consideran la participación e inclusión como la panacea, la que realmente no lo es. La participación es difícil de estimular y requiere de una asesoría cuidadosa para mostrar su uso apropiado. Hay momentos en que la participación es insuficiente para mejorar la calidad educativa y es entonces necesario intervenir externamente.

Cuadro 9: Propósitos y Caveats de los componentes y mecanismos de los programas

Componentes	Propósitos	Caveats
Formación: gestión y pedagogía	Formar los directores en competencias para mejorar la gestión escolar y la calidad de la enseñanza.	Posible conflicto entre las lógicas de gestión y pedagogía.
Redes profesionales y comunitarias	Vincular varios directores o gerentes para hacer transparente las prácticas de los participantes, trasladar información y crear influencia de colegas.	Posible ineffectividad si hay tiempo insuficiente o si existe una desmotivación fuerte por parte de los actores vinculados.
Proyectos escolares	Codificar papeles para los actores escolares y comprometerlos con las metas establecidas por la comunidad escolar.	Posible resistencia por parte de los docentes que sienten que la pedagogía ha sido marginalizada.
Mecanismos		
Inclusión, participación y flexibilidad	Sostener los componentes del programa.	Posible uso no estratégico de estos mecanismos que afectan la sostenibilidad.

No hay suficientes evaluaciones realizadas a estos programas, (solo hay disponibles de EXCELL y FUNDESCOLA). Por lo tanto, se necesitan más estudios que demuestren resultados que correlacionen avances entre la calidad de la gestión y la enseñanza, con los programas de gestión escolar. Sin embargo, es importante notar la dificultad de hacer estas evaluaciones. Es muy difícil encontrar datos actualizados longitudinales, controlar las variables confusas e identificar buenos índices para medir los resultados (*outputs*). Estas complicaciones no sugieren que no se deban hacer evaluaciones de estos programas, sino que debe tenerse en cuenta que programas exitosos pueden tener dificultades para demostrar su éxito. La educación de calidad es la fusión de muchos factores: profesores hábiles, largas jornadas de escuela, apoyo en la casa para la educación, y gestión escolar entre otras. Sin embargo, ésta última puede ser una condición *necesaria* pero *insuficiente* para prestar un servicio educativo óptimo con buenos resultados. Hay que seguir evaluando el progreso de estos programas utilizando diagnósticos tanto cuantitativos como cualitativos para no perder de vista cambios sutiles que pueden ser muy importantes.

Hacer que las escuelas funcionen mejor es un proceso lento y difícil que requiere de paciencia. Es necesario ser vigilante e insistente en que las escuelas realmente están trabajando para mejorar su gestión y pedagogía. Los cuatro programas presentados en este trabajo son programas que han trabajado comprometidamente para mejorar la gestión escolar. Aunque no son perfectos, son ejemplos de esfuerzos sostenidos que siguen principios comunes para mejorar la gestión. Otros países que busquen desarrollar programas de autonomía escolar deberán considerar estos casos antes de diseñar su programa de gestión.

Bibliografía

Abu-Duhou, Ibtisam. "School-Based Management" *Fundamentals of Education Planning* # 61, UNESCO 1999

Borden, Allison M. "School Principals in Latin America and the Caribbean: Leaders for Change or Subjects of Change?" IADB Working Paper, 2002

Brunner, José Joaquín. "Gestión escolar y resultados" 10 de Enero de 2005
www.educarchile.cl/ntg/investigador/1560/article-96058.html

Caballero Prieto, Pilar; Hortensia Manrique; José Antonio Duran; Alejandro Caballero; Clara Real. "La autonomía escolar en el marco de la descentralización" Instituto SER de Investigación/ BID, Mayo de 1998

Carnoy, Martin; Amber Gove; Susanna Loeb; Jeffery Marshall; Miguel Socias. "How Schools and Students Respond to School Improvement Programs: The Case of Brazil's PDE" *Stanford University* September, 2004

CEAL (Consejo Empresario de América Latina y del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa). "Buenas prácticas de educación básica en América Latina: Resumen analítico." México, Septiembre de 2005

Corrales, Javier. "The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks" *The Education Reform and Management Series* Vol. II No. 1 1999

Corrales, Javier. "The Conflict between Technocracy and Participation in Education Reforms in Latin America" Unpublished Manuscript, 2005

Cox, Cristián. "La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación." PREAL Working Paper No. 8, May 1997.

Draibe, Sonia M. "Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil" in Kaufman, Robert R. and Joan M. Nelson, editors. Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Enge, Kjell I. "FINAL EVALUATION: EXCELL" May 26, 2005 Work Order No. 3189-0302-01, Project 3189-0302 EXCELL.

Espínola, Viola. AUTONOMIA ESCOLAR: FACTORES QUE CONTRIBUYEN A UNA ESCUELA MAS EFECTIVA. Banco Interamericano de Desarrollo DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES 1 DIVISION DE PROGRAMAS SOCIALES 1 2001

Evangelista da Cruz, Rosana. *Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional?* Educar, Curitiba, n. 22, p. 51-75, 2003. Editora UFPR

EXCELL (Excellence in Classroom Education at the Local Level). "Instructional Leadership: In search of quality in education." Volume 1, No. 1 February, 2004
www.equip123.net/equip1/excell/default.htm

EXCELL. "Lineamientos Conceptuales y Operativas del Proyecto." (Borrador para discusión)

EXCELL. "Instructional Leadership in El Salvador: Training and technical assistance: Professional development or training courses?" No. 2 May 2004

EXCELL. "Instructional Leadership In El Salvador: School Principals: Our Focus" No. 3 August 2004

EXCELL. "Instructional Leadership in El Salvador: Building Quality in Education" No. 4 November 2004

EXCELL. "Instructional Leadership in El Salvador: Passing the Baton" No. 5 February 2005.

EXCELL. "Instructional Leadership in El Salvador: Thank You!" No. 6 May 2005.

EXCELL. "Principal Training and Technical Assistance in El Salvador: Challenges in Implementation." PowerPoint presentation

Fukuyama, Francis. Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity Free Press, New York. 1995

Fundación Chile. ¿Qué podemos hacer para mejorar? Diseño del plan de calidad de la gestión escolar. Cuaderno 1 www.educarchile.cl/.

Fundación Chile. ¿Qué aspectos de la gestión escolar debemos reforzar? El cambio, el trabajo en equipo y los procesos. Cuaderno de recursos www.educarchile.cl/.

Fundación Chile. REGLAMENTO DE LOS CONSULTORES EN GESTIÓN ESCOLAR ASOCIADOS A FUNDACIÓN CHILE
www.educarchile.cl/ntg/gestion_escolar/1621/articles-90893_reglamento.pdf

Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, 2003
<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html>

Grindle, Merilee. "Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform." Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

Horn, Robin. "Improving Schools and Schooling in Brazil: The FUNDESCOLA Approach" *En Breve* World Bank, October 2002, No. 10.

Kaufman, Robert R. and Joan M. Nelson, editors. Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Krawczyk, Nora. *A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros* Educação & Sociedade, ano XX, nº 67, Agosto/99

Líderes Siglo XXI. VOLUNTARIADO EMPRESARIAL- Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI -

Lowden, Pamela. S. "Education Reform in Colombia: The Elusive Quest for Effectiveness." In Kaufman, Robert R. and Joan M. Nelson, editors. Crucial Needs, Weak Incentives.

Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Moncada-Davidson, Lillian. "Education and its limitations in the maintenance of peace in El Salvador." *Comparative Education Review*, Feb 1995 v39 n1 p54(22)

O'Donnell, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies" *Journal of Democracy* 9.3 (1998) 112-126

Oliveira, João Ferreira de. and Fonseca, Marília. *O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar.* GT: Estado e Política Educacional /n.05, Agência Financiadora: FUNAPE. (2002?)

Oliveira, João Ferreira de; Fonseca, Marília; Mirza, Seabra Toschi. O PROGRAMA FUNDESCOLA: CONCEPÇÕES, OBJETIVOS, COMPONENTES E ABRANGÊNCIA –A PERSPECTIVA DE MELHORIA DA GESTÃO DO SISTEMA E DAS ESCOLAS PÚBLICAS Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr. 2005
<http://www.cedes.unicamp.br>>

Ramirez Trujillo, Esperanza. "Hoy Termina Congreso Nacional Sobre el Tema Educación y empresa" *El Tiempo*, Septiembre 22 de 2005.

Reimers, Fernando. "The Role of the Community in Expanding Educational Opportunities: The EDUCO Schools in El Salvador" in James Lynch, Celia Modgil, and Sohan Modgil Education and Development Volume II London ; Herndon, VA: Caseell, 1997

Reimers, Fernando and Noel McGinn. Informed Dialogue Using Research to Shape Education Policy Around the World Westport, Connecticut: Praeger Press, 1997

Rodríguez, Alberto and Kate Hovde. "The Challenge of School Autonomy: Supporting Principals." LCSHD Paper Series No. 77 Department of Human Development, World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office. September, 2002

Savedoff, William D. Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press Distributed for the Inter-American Development Bank, 1998

Slaughter, Anne-Marie. "Global Goernment Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy" Harvard Law School Public Law Working Paper No. 018, 2001

WORLD BANK. Documento de avaliação de projeto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202,03 milhões para a República Federativa do Brasil para o Segundo Projeto de Fortalecimento da Escola: FUNDESCOLA II. Washington, DC, 1999.

World Bank. "Project Infomation Document (PID) Appraisal Stage: Fundescola IIIA" Report No. AB1597, 2005

World Bank. "PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED LOAN IN THE AMOUNT OF US\$62.5 MILLION TO THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL FOR THE SCHOOL IMPROVEMENT PROJECT -- FUNDESCOLA I" Human and Social Development Group, Brazil Country Department; Latin American and the Caribbean Region Report No: 17402-BR MARCH 16, 1998

World Bank. "PROJECT PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT BRAZIL Innovations in Basic Education Project (Loan 3375-BR) Second Northeast Basic Education Project (Loan 3604-BR) Third Northeast Basic Education Project (Loan 3663-BR) School Improvement Project-FUNDESCOLA I (Loan 4311-BR)" Sector and Thematic Evaluation Group, Operations Evaluation Department Report No. 24433 June 20, 2002

World Bank. Brazil: Third School Improvement Project - FUNDESCOLA IIIA (Loan 7122-BR) Proposed Amendment to the Loan Agreement. 2005

Si usted busca más información sobre estos programas puede revisar los siguientes sitios.

EXCELL
Lideres Siglo XXI
Fundación Chile
FUNDESCOLA

www.equip123.net/equip1/excell/reform.htm
www.lideressigloxxi.com.co/
www.gestionescolar.cl/
www.fnde.gov.br/ & www.fundescola.mec.gov.br/