



MONOPOLIO ESTATAL y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. UNA EXPLORACIÓN EN AMÉRICA LATINA

MARIANO NARODOWSKI (*)

MYRIAN ANDRADA (**)

RESUMEN. El artículo pretende indagar en los procesos de descentralización en el contexto de los sistemas educativos latinoamericanos, como parte del funcionamiento de los modos de provisión de la educación escolar. En primer lugar, se establecen un conjunto de categorías teóricas vinculadas a los diversos modos de provisión. En segundo lugar, el artículo examina las cuatro concepciones predominantes de la descentralización educativa para comprender el lugar que cada una de ellas ha desempeñado en los países examinados. En ese contexto y en tercer lugar, el artículo demuestra la necesidad de comprender rigurosamente las diferencias existentes entre los procesos de descentralización en el contexto de las burocracias estatales en relación con los procesos de privatización de la educación, procesos que, según muestran las evidencias aportadas por el artículo, ha sido la principal modalidad descentralizadora. Finalmente, el trabajo concluye con un balance de las principales tendencias político educativas para América Latina, intentando afectar un aporte conceptual en la discusión internacional acerca de estas problemáticas.

ABSTRACT: This article tries to investigate the decentralisation processes in the context of Latin American educational systems, as part of the operation of methods of providing school education. First of all, a number of theoretical categories linked to the provision of school education are established. Secondly, the article examines the four dominant conceptions of educational decentralisation in order to understand the role each of them has played in the countries that were reviewed. In this context and thirdly, the article proves the need to strictly understand the differences existing between decentralisation processes, in the context of state bureaucracy, in relation to the privatisation of education. According to the evidence provided in the article, these privatisation processes have been the main decentralisation method. Last of all, the article ends with an assessment of the major political and educational patterns in Latin America, with an attempt to make a conceptual contribution to the international discussion of these problems.

(*) Universidad Nacional de Quilmes (Argentina).

(**) Universidad de Bourgogne (Francia) y Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, se ha generalizado en la literatura educativa internacional el argumento a favor de la descentralización de los sistemas educativos augurando que este proceso debería llegar hasta el nivel de la toma de decisiones por parte de las mismas instituciones educativas. Esta nueva tendencia en política educativa confronta con la tradición histórica de los sistemas educativos nacionales, la que cuenta con una matriz organizacional constituida a finales del siglo XIX y que presenta al Estado como protagonista central en los procesos de financiación, regulación y provisión de la educación brindada en escuelas. Salvo unas pocas excepciones¹, los grandes sistemas de escuelas se basaban en lo que denominamos «simultaneidad sistémica» (Narodowski, 1994): la articulación del esfuerzo escolar por parte de un poder político supra institucional que coagulaba en un Estado-educador que determinaba quiénes debían educarse, cuándo habrían de hacerlo, que procedimientos se utilizarían y especialmente qué es lo que se debía aprender.

La «simultaneidad sistémica» dibuja el paisaje escolar tal y como nos fue dado a conocer a lo largo del siglo XX, y se contraponen a la tradición corporativa que ostentaba hasta entonces el proceso de escolarización, el que estaba en manos de corporaciones, usualmente –aunque no siempre– corporaciones religiosas, que pugnaban entre sí y con el Estado por el control sobre la educación de la infancia y de la juventud. Cada espacio político nacional tuvo su propia forma de pasar de la

educación escolar como razón de las corporaciones de educadores a la educación escolar como razón de Estado, pero en todos los casos este pasaje expresa en grado variable, dos fenómenos significativos: en primer lugar, la legitimidad social que presentaban los Estados como para erigirse en Estado educador; la segunda, la capacidad financiera de los Estados para sostener la gratuidad de la educación escolar obligatoria, contratar profesores asalariados y administrar un sistema escolar a gran escala que estaba llamado a contener universalmente a la población infantil².

Esta hegemonía estatal mantiene su impronta durante décadas, pero es cuestionada cuando el capitalismo tardío presenta problemas de legitimación para su estructura estatal (lo que genera en los sistemas educativos nacionales un gran número de problemas políticos, al cuestionarse la capacidad del Estado y sus burocracias para decidir ilimitadamente acerca de qué, quiénes, cómo y cuándo se educa) y cuando las sucesivas crisis fiscales ponen en riesgo la capacidad financiera de sostener un sistema educativo estatal con pretensión universalizante. No es casual, por tanto, que el resquebrajamiento de la simultaneidad sistémica comience a producirse en los años setenta y ya en los ochenta se hubiese generalizado el debate académico y político acerca de la descentralización de la acción educadora hacia estamentos que tenían menos capacidad decisoria en el modelo institucional centralizado en el Estado.

El objetivo de este artículo es efectuar un panorama de los sistemas educativos latinoamericanos a la luz de estos cambios acontecidos en los respectivos Estados, so-

(1) Holanda es un de los pocos países que desde principios del siglo XX escindió la función de financiación de la función de provisión: un Estado que financia pero permitió que las corporaciones siguiesen controlando, aunque con algunas restricciones, el proceso educativo. Véase, Dijkstra, Dronkers y Karsten (2001) y Teelken, (1999).

(2) Para un análisis que abarca el pasaje de la educación como razón de las corporaciones a la educación escolar, como razón de Estado, véase Hamilton (1989). Para una aproximación a la conceptualización teórica véase Narodowski (1999) y Narodowski y Manolakis (2002).

ciudades, instituciones, mercados. El panorama que se presenta no es ni pretende ser exhaustivo, por dos motivos. En primer lugar, América Latina presenta más de 20 países que comportan una complejidad inaccesible en un artículo dadas las notorias diferencias entre potencias industriales y economías agrícolas; entre sociedades democráticas y regímenes dictatoriales; entre países con dimensiones continentales y pequeños espacios geográficos aislados; entre sistemas educativos antiguos y nuevas experiencias escolares en el nivel nacional, etc. Además, esta riqueza se profundiza al adentrarse el investigador en cada país, en el que a su vez conviven realidades sociales, demográficas y económicas disímiles e incluso opuestas.

Pero además, los países latinoamericanos no merecen, por su historia y su presente, un tratamiento ingenuamente generalista: la comparación en educación, en este caso, debe postularse más como una conclusión posible de un proceso analítico antes que un supuesto que debe ser corroborado a cualquier precio (Martínez Boom y Narodowski, 1996; Narodowski, 2001a). A modo de ejemplo, podría afirmarse que el perfil que adopta el sistema educativo chileno a partir de los años ochenta es más parecido al sueco o al neozelandés que al peruano o al boliviano. O que el sistema educativo cubano tiene más puntos en común con el de las antiguas repúblicas socialistas europeas que con el sistema escolar hondureño o costarricense.

Para escapar a estos dos peligros (la generalización arbitraria y la inferencia ingenua), habremos de construir una pano-

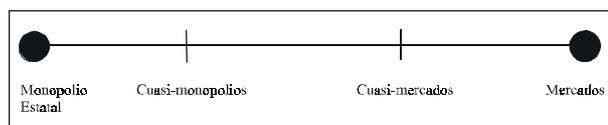
rámica general, trayendo casos particulares que aporten evidencia a postulados teóricos generales, sabiendo que estos ejemplos no son necesariamente concluyentes, a pesar de que hemos procurado aportar datos de una buena cantidad de países. Mencionar que esos postulados teóricos generales no son «latinoamericanos» sino que se construyen para todo sistema escolar moderno.

Cabe aclarar que este artículo no se dedica, por razones de espacio, a los problemas de calidad y de equidad resultantes de los procesos de descentralización educativa sino al modelo político institucional que configura a la misma. De esta manera, la finalidad de este trabajo es reseñar procesos de descentralización desde esta perspectiva política, atendiendo a los modos complejos en los que se constituye, al mismo tiempo que contribuir al debate académico internacional sobre estas cuestiones.

CUASI MONOPOLIOS Y CUASI MERCADOS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

La tradición histórica de los sistemas educativos mostraba una organización sustentada en un monopolio estatal de la educación escolar (con control total de los procesos de regulación, financiación y provisión) o a lo sumo en un cuasi monopolio estatal (con control total de la regulación pero con control parcial de la provisión de aquellos centros escolares privados que eran admitidos por el Estado (normalmente, nunca superiores al 10% del total de la matrícula, que pudiesen asegurar su propia financiación).

FIGURA I
Un enfoque lineal en la provisión de la educación



Fuente: Narodowski y Nores (2002)

En la figura I puede notarse el enfoque lineal de la provisión de educación en el que a un monopolio estatal (máximo grado de centralización) le corresponde, simétricamente, un modelo de mercado puro (máximo grado de descentralización), siendo los cuasi monopolios estatales y los cuasi mercados modos en los que se articulan de manera singular, distribución e intercambio, burocracia e incentivos a la competencia y a la cooperación, público y privado, Estado y mercado.

De cualquier manera, la palabra «descentralización» presenta ambigüedades y equívocos para explicar los nuevos fenómenos de reformulación de las actividades estatales en materia educativa en el proceso de resquebrajamiento de la simultaneidad sistémica. En el contexto de este campo semántico complejo, por descentralización educativa se han comprendido en la discusión académica internacional varios fenómenos que, en términos reales, no siempre han tenido muchos puntos en común.

Por un lado, desde la lógica administrativa, descentralización ha sido el pasaje de las instancias de control supra estatal de los niveles más centralizados a los menos centralizados: de los gobiernos nacionales a las provincias o a los municipios, departamentos o comunidades autónomas, según corresponda. Esta estrategia que, como veremos luego, ha tenido mucha importancia en la casi totalidad de los sistemas educativos de América Latina, no implica necesariamente la ampliación de los márgenes de maniobra por parte de los agentes institucionales comprometidos directamente con la escolarización, sino un proceso de desconcentración a fin de acercar la toma de decisiones por parte de las burocracias estatales a los agentes directamente involucrados en la actividad escolar.

La modalidad de municipalización adoptada en Brasil constituye un ejemplo de esta lógica administrativa de la descentralización. La municipalización en dicho

país comprende tres posibilidades (De Oliveira, 1999): el municipio se encarga de toda la educación en uno o más niveles, en el ámbito de su jurisdicción; el municipio se encarga de parte de la matrícula escolar (conviviendo en el mismo territorio con la red estadual) o el municipio se encarga de determinados programas (merienda escolar, transporte de los alumnos, construcciones escolares, por ejemplo) los cuales se desarrollan junto con la red estatal de escuelas. El mecanismo más difundido para la implementación de alguna de estas posibilidades ha sido la firma de convenios entre los diferentes niveles administrativos del sistema educativo.

Por otra parte, la provincialización de las instituciones escolares llevada a cabo en Argentina constituye otro ejemplo de la importancia otorgada a la desconcentración administrativa. De esta forma, el funcionamiento del sistema educativo continúa siendo centralizado, sólo que parece haber acontecido un desplazamiento de la toma de decisiones de las burocracias educativas del nivel central nacional a las burocracias educativas del nivel central de cada una de las provincias (Narodowski y Andrada, 1999).

Las instituciones educativas estatales en Colombia desde principios de la década de los noventa (Villa y Duarte, 2002), dependen de los Departamentos, Distritos y Municipios. Adicionalmente, en la administración del servicio intervienen cuatro niveles de gobierno. El nivel nacional (Ministerio de Educación Nacional), es responsable de la definición de políticas y objetivos de desarrollo, la planificación sectorial, la evaluación de todo el sistema, y la inspección y vigilancia. El nivel departamental o de distrito (según corresponda) administra los recursos transferidos por la Nación y los propios, nombra y traslada docentes, capacita y asesora a las escuelas, y es responsable por la inspección y vigilancia del servicio educativo en la región. El nivel municipal

administra el servicio educativo local y es responsable de proveer y mantener la infraestructura física y la dotación de los establecimientos escolares.

Chile fue el país pionero en este tipo de acciones, pues comenzó su proceso de descentralización en los años ochenta. Procesos semejantes se han dado prácticamente en todos los países latinoamericanos y han tomado estatuto legal en diferentes normas como el *VIII Plan de la Nación* en Venezuela o la *Ley de Educación* en Colombia. Las modalidades de descentralización como provincialización o municipalización dependen de la configuración institucional de cada país: es indispensable identificar las diferencias entre países con sistemas federales (con autonomía de sus instancias subnacionales, como México, Brasil o Argentina) de países unitarios (consolidados en unidad de régimen como Uruguay, Chile o los países de América Central)³.

Este tipo de descentralización no tiene como característica observable la ruptura de la tradición monopólica estatal sino que, simplemente, transfiere el control monopólico a niveles subnacionales o incluso locales, sin afectar el poder estatal sobre las funciones de regulación, financiamiento y provisión. Es decir, en esta concepción de la descentralización no existe una ganancia en las decisiones de cada una de las unidades escolares.

Puede ocurrir que esta política estatal descentralizada encare algunas acciones tendentes a brindar mayor autonomía escolar y encontramos así una segunda concepción de descentralización: la que se expresa por medio de lo que en varios países latinoamericanos pasó a llamarse «proyectos educativos institucionales» (PEI), hacia los que se derivaría porciones de poder institucional y de capacidad educativa. Sin embargo, el fortalecimiento de las burocracias gubernamentales no permite,

como veremos luego, ampliar la capacidad decisoria real en las escuelas, la que continúa bajo el control monopólico del Estado. Dentro de esta concepción, además de la visión acotada de la autonomía para las escuelas estatales, se ubican experiencias más radicalizadas de autonomía escolar (autonomía ampliada) en las que las escuelas estatales obtienen márgenes de maniobras muy amplios para la provisión del servicio educativo, manteniendo la financiación estatal. Al contrario de la modalidad basada en los PEI, estas escuelas con autonomía ampliada (muchas veces denominadas «escuelas públicas autogestionadas») no han sido comunes en la experiencia política latinoamericana y, salvo los casos de algunos países centroamericanos, que analizaremos más adelante, se ha tratado más bien de implementaciones experimentales en pequeños ámbitos de aplicación.

Es cierto, como señalan varios autores, que en América Latina este tipo de descentralización ha sido acompañado en algunos casos de una merma en la financiación estatal en el sentido de un «ajuste» de las cuentas públicas (Ball y otros, 2003). Sin embargo, no parece ser inherente a esta concepción de la descentralización una modificación de los flujos financieros del nivel central a los niveles descentralizados. En todo caso, la decisión de la desfinanciación sigue siendo arbitrio de la organización monopólica o cuasi monopólica del Estado educador (sea éste nacional o provincial) y América Latina cuenta en su historia reciente con numerosos casos de decrecimiento en la financiación educativo estatal en el contexto de instancias políticas fuertemente centralizadas (Narodowski y Nores, 2002).

En tercer lugar, por descentralización educativa también se ha considerado un pasaje más radical de las atribuciones del Estado centralizado a las instituciones educativas a fin de que éstas tengan un mayor

(3) Existe una abundante literatura sobre estos procesos por lo que preferimos remitir al lector a ella. Por ejemplo Ball et al. (2003); Braslavsky y Gvirts (2001); Arellano (1999).

poder para educar. La función de regulación quedaría en manos de las burocracias estatales pero con un menor interés por la provisión, por lo que estos sistemas serían «desregulados» en el sentido de que la emisión de normas estatales sería simplificada y meramente acotada a las necesidades operativas de las instituciones. Respecto a la financiación, esta tercera concepción supone que la educación debe ser financiada por fondos públicos, aunque la administración de estos fondos habrá de ser operada por los interesados directos en la educación (padres y/o educadores) y las burocracias estatales deben resignarse a transferir los fondos, ejercer tareas de control, determinar contenidos curriculares generales y evaluar.

Este es, esquemáticamente, el modelo presentado por Chubb y Moe (1990) a fines de los ochenta y que Herbert Gintis (2001) desarrollara más tarde. Las familias tendrían la posibilidad de la «libre elección de escuelas» y podrían elegir la escuela de su preferencia en términos académicos, étnicos o culturales, sin estar atados a restricciones geográficas impuestas por la burocracia estatal o a inequidades sociales impuestas por el origen socioeconómico de los alumnos. Lo que sustituye al monopolio estatal o al cuasi monopolio estatal no es un mercado libre con intercambios regulados por el auto interés de los agentes sino un «cuasi mercado» (Vandereberghe, 2002) en el que el Estado no desaparece sino que reconvierte sus funciones a favor de la regulaciones en los términos descritos arriba: la financiación a la demanda (es decir, a las familias y no a las organizaciones escolares), la evaluación y la información. El Estado sólo indirectamente, mediante las evaluaciones, tendrá injerencia en el proceso de provisión (Ball, 2002).

Gorard y otros (2001) han explicado las tres ventajas que posee un modelo de cuasi mercado educativo a la luz de sus principales defensores. El primer argumento está basado en la libertad: los ciu-

dadanos de una democracia avanzada defienden su libre elección en lo relativo a la educación de sus hijos como en tantas otras áreas de la vida ciudadana. El segundo argumento está basado en la equidad: la elección de la educación de preferencia extiende a todos el derecho a elegir y no lo restringe solamente a aquellas familias que tienen capacidad financiera o acceso a la información para hacerlo. La tercera ventaja de un cuasi mercado educativo es el estímulo a la calidad: las escuelas exitosas atraerán una mayor demanda mientras las escuelas de inferior calidad serán rechazadas por las familias. Esto implica un sistema de incentivos que premia la mejor educación y produce modos de cooperación y competencia entre escuelas que dinamizan la búsqueda de la calidad, al contrario de los procesos de burocratización que anidan en las administraciones de los modelos monopolistas estatales.

Por último, la cuarta concepción acerca de la descentralización es la de corte ortodoxo que entiende que si el Estado representa el máximo nivel de centralización, la gestión de las escuelas por agentes privados, guiados por su auto-interés en contexto de mercado (o incluso en un contexto comunitario no mercantilizado), se corresponde al máximo nivel de descentralización (Tooley, 1991). Esta posición descentralizadora propone el pasaje del monopolio estatal a la autorregulación por parte de los actores (es decir, de la lógica de la esfera de la distribución a la lógica de la esfera del intercambio, del mercado, o de la pura apropiación) y crítica cualquier forma de intervención del Estado en materia educativa. Incluso, en el contexto de un cuasi mercado (Tooley, 2002).

Sin embargo, la revisión de la experiencia internacional (West, 1997) muestra que no hay sistemas escolares en el mundo basados plenamente en la lógica del mercado (con financiación, regulación y provisión auto administrada por los interesados, sin ninguna instancia supra-escolar de fi-

nanciación y regulación), aunque algunos sistemas universitarios se acercan a modelos equivalentes y algunos servicios educativos no escolarizados (como la enseñanza de la computación) han logrado verdaderos desarrollos de mercado. Sí, en algunos países no latinoamericanos, las experiencias de *homeschooling* (educación en el hogar altamente desestatalizada) ponen en evidencia la posibilidad de una descentralización radicalizada que, como en el último caso, no solamente desintegra el monopolio estatal sino que incluso cuestiona a la propia institución educativa en su formato tradicional (Briand, 2002).

En la casi totalidad de los países latinoamericanos, si bien el tradicional monopolio educativo en manos del Estado ha sido parcialmente desmontado, la concepción de «descentralización» efectivamente trazada en la realidad de los sistemas educativos es como la descrita aquí en primer término; a saber, procesos de «provincialización» o «municipalización» de las instituciones educativas en el sentido de transferencia de poder de las burocracias estatales del nivel central a las burocracias estatales de los niveles subnacionales o locales, sin que se observe una masiva ampliación significativa de los márgenes de maniobra pedagógica administrativa en los centros escolares estatales y sin políticas activas de financiación a las familias.

Como sustituto, estos sistemas educativos han desarrollado subsistemas de educación privados que son muy importantes en términos cuantitativos y que si bien comparten con la posición ortodoxa el afán por la libertad para educar, en muchos casos el sector privado sobrevive gracias a la intervención gubernamental, en lo referente al apoyo financiero proporcionado por el Estado.

Al contrario de lo que acontece en países que adoptan modelos de quasi mercado como Suecia, Nueva Zelanda o Inglaterra, en los que las instancias administrativas que mediaban entre el poder central y las instituciones escolares fue-

ron esmeriladas en sus funciones o directamente abolidas, a fin de favorecer la devolución de poder a las unidades escolares (Whitty y otros, 1998), en los sistemas educativos latinoamericanos la descentralización educativa ha traído, tal vez paradójicamente, un incremento en la cantidad y calidad de estas instancias intermedias sin que desapareciera la matriz burocrática estatal originaria. Por tanto, es posible afirmar que en todos los países latinoamericanos el proceso de descentralización ha conservado el modelo de quasi monopolio estatal, con la excepción de dos países: Cuba y Chile.

El caso cubano, a partir de la Revolución Cubana de 1959, presenta un monopolio estatal cerrado en el que no se aprecian fisuras en el control sobre las regulaciones, la financiación y la provisión estatal, debido a la inexistencia de escuelas privadas, cooperativas o alternativas a la burocracia estatal. Esto no obsta a la existencia de algunos mecanismos pedagógicos y administrativos descentralizados al nivel de la escuela (incluso algunos que promueven una efectiva participación popular y otros que promueven cooperación entre escuelas) (Schugrensky, 2003), pero los mismos no pueden transgredir las relevantes restricciones que impone el monopolio estatal en la provisión de la educación escolar. Cuba es uno de los pocos países del mundo que continúa con un modelo de provisión quasi monopolístico en estado puro, ya que los antiguos países socialistas han virado a modelos quasi monopolísticos (en algunos casos con un extendido sistema de provisión privado de educación).

Por el otro lado, el caso chileno presenta, desde los inicios de los años ochenta del siglo xx, un modelo de quasi mercado educativo. Iniciado durante la Dictadura Militar del General Pinochet que comenzó en 1973, a partir de la década de los ochenta el sistema educativo chileno funciona en base a la financiación por la vía de la demanda en el contexto de institucio-

nes escolares con autonomía para desarrollar proyectos educativos e incentivos a la competencia y la cooperación. Si bien a partir de la vuelta de la democracia en Chile, los gobiernos socialdemócratas que se han sucedido han desarrollado vías alternas de financiación a la oferta como forma de, según su criterio, aliviar los problemas de equidad. El cuasi mercado continúa erigiéndose como el mecanismo principal de provisión del bien educación en Chile y, por tal motivo, sigue siendo un ejemplo estudiado internacionalmente (Narodowski y Nores, 2003; Mc. Ewan, 2000; Espinola, 1992).

MODELOS DE «SALIDA» EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE AMÉRICA LATINA

El análisis conceptual precedente, y la distinción de Chile y Cuba como ejemplos a la vez excepcionales y arquetípicos de cuasi mercado y de monopolio estatal respectivamente, muestra que en el resto de los países se nota la presencia de coordinaciones aparentemente «híbridas» en los que se combinan la acción burocrática estatal y la acción de los particulares actuando en la gestión de las instituciones escolares. Es decir, el cuasi mercado educativo no es la única forma de articulación posible entre Estado y mercado: ya el tradicional cuasi monopolio estatal presenta indicios, aunque larvales, de esta integración.

El concepto «híbrido», sin embargo, solamente es útil si sirve para determinar rigurosamente cómo actúan las dimensiones en juego. Es posible identificar formas de coordinación para la provisión de los servicios, en las que el Estado -a través de una serie de instrumentos de carácter legal- define y organiza cada uno de los ámbitos y dimensiones en los cuales los distintos agentes sociales pueden tener injerencia en cada uno de los niveles del sistema, con ámbitos de participación moderados, escasos, inexistentes o directamente derivados a los ámbitos de educación privada. Por

ejemplo, los cuasi monopolios estatales que predominaron en Chile, Argentina y Uruguay durante los primeros setenta años del siglo xx, durante décadas presentaban una organización completamente centralizada y las regulaciones estatales propiciaban estilos de organización y gestión de la educación, homogéneos para el conjunto de las escuelas del sistema, incluso las correspondientes al pequeño subsistema de educación privada (Narodowski, 1998), el que gozaba de una autonomía asaz semejante a las de las escuelas estatales y se diferenciaba apenas por la identidad religiosa de su enseñanza o por la aplicación de la educación bilingüe.

Pero a partir de la década del sesenta se produce un cambio altamente relevante en los sistemas educativos latinoamericanos: los cuasi monopolios estatales comienzan a proporcionar una «salida» (normalmente a las escuelas privadas) a una porción creciente de su población escolar, y además, promueve tal salida en algunos casos por medio de la utilización de financiación pública para el sostenimiento total o parcial de las escuelas privadas, tanto en forma directa (subsidios) como en forma indirecta (exenciones impositivas). Este proceso, que usualmente se denomina «privatización de la educación», consistió de hecho en el más importante proceso de descentralización educativa habido en América Latina a lo largo de su historia: porciones crecientes de matrícula escolar en todos los niveles del sistema educativo fueron contenidas por instituciones que poseían mayores márgenes de maniobra para educar frente a los dependientes directamente del Estado.

El concepto de «salida» (*exit*) fue aportado hace ya varias décadas por el célebre trabajo de Albert Hirshmann (1969) y puede ser explicado, muy sucintamente, en los procesos de corrimiento de los actores tomadores de servicio de una institución a otra en busca de mejorar sus estándares de conformidad (de acuerdo a cómo ésta sea

definida) como contraposición a los procesos de voz (*voice*) en los que los actores poseen capacidad de participación para la modificación de las instituciones que integran a fin de alcanzar los mencionados estándares. Usualmente pueden contraponerse los procesos de salida a los procesos de voz: toda vez que los procesos de voz se acaban, directamente no existen, o poseen costos muy elevados incentivan los procesos de salida.

De esta manera podemos acotar más rigurosamente a los cuatro enfoques brindados a la cuestión de la descentralización que se plantearan anteriormente. Como se describiera, Chile es el único país en el que se puede aplicar la tercera concepción de descentralización en la medida que representa un cuasi mercado educativo. El resto de los países, exceptuando a Cuba, muestra cuasi monopolios estatales con salidas más o menos desarrolladas. El Estado, en estos casos, opera simultáneamente, creando, por un lado, condiciones para la salida al sector privado (con un espíritu cercano a la posición ortodoxa) y, por el otro lado, operando directamente dentro del subsistema de educación estatal promoviendo modos de descentralización típicos de la primera concepción (provincialización, municipalización y simulacros de transferencias de poder a las escuelas) o de la segunda concepción (formas más o menos acotadas de descentralización y autonomía escolar, como los PEI).

LA DESCENTRALIZACIÓN POR LA VÍA DE PRIVATIZACIÓN

Las escuelas privadas receptoras de la salida parecen poseer cuatro características que las diferencian netamente respecto de su misma situación tanto en los cuasi monopolios tradicionales, como también en las escuelas que quedaron en el sector administrado directamente por la burocracia estatal.

En primer lugar, los privados conforman subsistemas relativamente autónomos respecto de la burocracia estatal y con formas de administración y control diferenciadas, lo que ayuda a que los componentes de este subsistema posean amplios márgenes de autonomía para definir diferentes ítems relativos a la actividad educativa: horarios de clase, calendario escolar, contratación del personal docente, adaptaciones curriculares, etc. Con respecto a las escuelas de dependencia estatal directa, éstas se muestran descentralizadas, en el sentido de que históricamente fueron receptáculo de un proceso de transferencia de poder desde el nivel central y desreguladas, en el sentido de que el Estado se autolimita en la producción de normativa que condicionara su actuación. El caso argentino es en este sentido paradigmático: una escuela de enseñanza básica administrada por el Estado posee menos poder de decisión respecto de un gran número de ítems pedagógicos administrativos que una escuela privada equivalente, aunque esta tenga una financiación estatal que cubra el 100% de las erogaciones en personal docente (Andrada, 2002).

Esta situación se repite al comparar los procesos de toma de decisiones en los sectores privados de Brasil y Chile. Estudios anteriores que enfocan niveles de regulación en Chile, Brasil y Argentina muestran que en todos los casos los márgenes de maniobra son más altos en los subsistemas privados que en los estatales. Parece necesario reafirmar que en las últimas décadas parece haberse producido un relevante proceso de descentralización hacia aquellas instituciones. Esta ampliación en la capacidad de decisión se observa, en grados diferentes, en los aspectos curriculares, didácticos, administrativos y financieros (Narodowski y Nores, 2002 y 2003; Andrada, 2003).

En segundo lugar, la necesidad de financiarse por medio de la matrícula pagada por los tomadores del servicio, sea

porque el Estado no financia totalmente las actividades ofrecidas, sea porque esos fondos dependen del número de alumnos, produce incentivos a la competencia entre las instituciones educativas privadas para la captación de alumnos, instala mecanismos de marketing y de hecho conforma mercados educativos: así, los cuasi monopolios estatales con salida generan a la vez un subsistema estatal hiperegulado en el que el monopolio estatal actúa como tradicionalmente (o sea, financiando, regulando férreamente y proveyendo educación) y un subsistema privado que, aunque con fondos públicos en muchas ocasiones, conforma un mercado en el que oferentes diversos poseen altos grados de autonomía y la capacidad de construir su propio perfil educativo para ser elegido por las familias. Esto ocurre en todos los países de América Latina, en los que es posible identificar claramente un ámbito que instituye prácticas de mercado educativo, aun con financiación estatal.

Es necesario prevenir que la conformación de mercados dentro del subsistema de educación privada, en el contexto de un cuasi monopolio estatal con salida, no debe ser considerada como un modelo de cuasi mercado, ya que estos operan centralmente en la articulación de las escuelas estatales y en algunos casos también en las escuelas privadas, creando reglas de competencia entre ellas y subsidiariamente en las escuelas privadas. A la inversa, en los casos en consideración no existen incentivos a la competencia dentro del sector estatal, mostrando el mercado de educación privada independiente del sector estatal.

Tampoco puede considerarse un cuasi mercado educativo al fenómeno de financiación estatal o a la demanda para el acceso a escuelas privadas, si no hay incentivos macro sistémicos a la competencia, tal es el caso de los sistemas de *voucher* en Colom-

bia. La experiencia colombiana de subsidiar directamente a los estudiantes de escuela secundaria y no a la oferta, como ha ocurrido tradicionalmente en los sistemas educativos de Latinoamérica, data de 1991 (Calderón, 1996). Dicho programa de «vouchers selectivos» predominó como estrategia de ampliación de cobertura en los años noventa, promovida por el gobierno central. Los beneficiarios del programa han sido los estudiantes de bajo recursos económicos que habían concluido su escolaridad primaria en escuelas públicas (Calderón, 1996).

Si bien los objetivos de esta experiencia estaban centralmente enfocados en acortar la brecha existente entre la matrícula en escuelas primarias (relativamente alta) y las mismas en escuelas secundarias (relativamente baja), utilizando la infraestructura de las escuelas privadas, el subsidio a la demanda y el uso de la palabra «voucher» en la educación latinoamericana promovió no pocos debates.

La administración de los *vouchers* estaba a cargo de las entidades municipales participantes del programa. El *voucher* tenía un valor fijo que se determina a partir del arancel promedio de escuelas de ingreso bajo a medio de las tres ciudades más grandes de Colombia. Una de los efectos preocupantes de la implementación de este sistema, ha sido la creación de nuevas escuelas privadas desde su inicio, cuyos ingresos dependen principalmente de los alumnos que reciben los *vouchers* (Angrit y otros, 2001).

Como destacan Villar y Duarte (2002), las evaluaciones del programa de *vouchers*, en el caso colombiano han mostrado que este esquema afronta restricciones serias por las características del mercado en que deben ejecutarse, en particular por las restricciones de oferta e información existentes en las zonas desfavorecidas donde operan⁴. Esta característica nos permite concluir que en el caso colombiano no se

(4) Pueden verse diferentes evaluaciones del programa de «vouchers»: E. M. King; P. F. Orazem y D. Wohlgenuth: «Central mandates and local initiatives: The Colombia education voucher program», en *World Bank Economic Review*,

trata de *vouchers* en el contexto de un cuasi mercado educativo. Estamos tentados más bien a inferir que tras el término «voucher», lo que existe es la tradicional adjudicación de becas a estudiantes del nivel secundario financiadas con fondos públicos, ya que estos arreglos no han conformado un mercado competitivo ni la posibilidad de quiebra es factible porque la demanda supera siempre la oferta: en América Latina persisten los problemas de cobertura que dificultan las condiciones de funcionamiento de un mercado educativo.

Perecen ser necesarias ciertas condiciones socioeconómicas y demográficas para que se desarrolle este tipo de salida. No es casual que el desarrollo de grandes subsistemas de educación privada ha tenido lugar fundamentalmente en las grandes metrópolis latinoamericanas, donde la participación de la matrícula privada sobre el total de la matrícula para los niveles de educación básica duplica y hasta a veces triplica el porcentaje de matrícula privada para el total del país. Ciudades como Buenos Aires, Santiago de Chile, Bogotá, Sao Paulo o Ciudad de México poseen un porcentaje de privatización que va del 20% en Sao Paulo al 55% en Buenos Aires⁵.

Según datos de los respectivos Ministerios de Educación para el 2003, puede verse que, por ejemplo en México, mientras la matrícula privada para todo el país, considerando educación escolar no universitaria, ronda el 12%, la del Distrito Federal llega al 30% del total de la matrícula. En Perú, para todo el país representa el 17% mientras en Lima Metropolitana y Callao el porcentaje se eleva al 25%. En Sao Paulo la educación privada representa un 20% de los alumnos del nivel preescolar, primario y secundario y un

22% en Brasilia mientras la matrícula privada para el total del país sólo llega al 11%.

El caso argentino es paradigmático por su liderazgo latinoamericano en materia de educación estatal durante la primera mitad del siglo XIX: las grandes ciudades argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Córdoba, Tucumán o Mendoza) ostentan una matrícula escolar nunca inferior al 27%. Pero en los barrios de esas ciudades en los que habitan los sectores sociales de mayores recursos económicos, la matrícula privada llega a veces al 65% del total. Como puede verse, en estas ciudades, importantes sectores de la población (especialmente las pertenecientes a los tres quintiles de mayores ingresos) prácticamente han abandonado a la escuela estatal (Narodowski, 2002).

En tercer lugar, en los cuasi monopolios estatales con salida, los familias suelen poseer restricciones para elegir la escuela estatal de su preferencia, limitada por medio del «radio» o «carta escolar» que a cada domicilio le asigna una escuela determinada y que, además, distribuye privilegios en la inscripción a hermanos de alumnos, hijos de docentes del establecimiento o ex alumnos, etc. Sin embargo, en estos modelos de provisión de educación escolar con salida no hay «radio» ni «carta escolar» para los tomadores del servicio privado, quienes tienen libre movilidad para asistir a cualquier escuela de este sector, lo que a su vez permite la existencia de competencia entre oferentes para la captación de esa demanda y la conformación de mercados (Narodowski y Andrada, 2001b). Este hecho vuelve a mostrar un ejemplo de cómo el cuasi monopolio estatal con salida articula rigidez en el sector estatal y flexibilidad en el sector privado.

13 (3), (1999), pp. 467-491; E. M. King *et al.*: «Central Mandates and Local Incentives: The Colombian Education Vouchers Program» en *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, 6, Washington DC, Development Economics Research Group, World Bank, 1998; E. King *et al.*: «Colombia's targeted education voucher program: features, coverage and participation», en *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, 3, Washington, DC, Development Economics Research Group, World Bank, 1997.

(5) UNESCO: *Compendio Mundial de la Educación*, 2003.

Así, por ejemplo, en Bogotá, Colombia, el proceso para obtener una plaza en una escuela estatal, permite que las familias declaren la preferencia por una escuela y una segunda opción a falta de cupo en la primera, pero el abanico de opciones se restringe a las escuelas ubicadas dentro de una misma localidad. Si la demanda no puede ser satisfecha, la misma instancia oficial efectúa una nueva «asignación» a otra escuela, procurando que coincida con la mas cercana al domicilio del alumno⁶. El criterio principal es la cercanía del domicilio⁷ del alumno respecto de dicha escuela. A su vez, la posibilidad efectiva de asistir a dicho centro depende de las plazas o «cupos escolares» disponibles en la escuela solicitada después de haber otorgado las plazas a los alumnos antiguos y aquellos que poseen hermanos en la misma institución.

La familia de un alumno solamente puede solicitar el traslado a otra institución bajo las tres condiciones fijadas por la Secretaría de Educación: cambio de lugar de residencia que represente un desplazamiento de más de 20 cuadras entre el original y el establecimiento; integridad del niño (amenaza o seguridad dentro del desplazamiento) o, finalmente, unificación del grupo familiar. Como puede inferirse, ninguna de ellas contempla como motivo la falta de satisfacción con el servicio, el desacuerdo con el proyecto educativo institucional o aspectos asociados a la calidad del servicio por parte de los propios usuarios: si éstas son las aspiraciones, al no existir mecanismos eficaces de voz, las familias deberán financiar su salida al sector privado.

De esta manera las familias más pobres quedan «cautivas» de la oferta educativa de la localidad en la que residen. De

forma similar, las familias cuentan con las mismas restricciones en la Provincia de Buenos Aires, en Argentina. Las mismas están asociadas al «radio escolar» que, aunque fue derogado a principios de la década de los ochenta, los directivos de las escuelas siguen utilizándolo (Andrada, 2002) y a un «orden de prioridades» en la inscripción que hasta hoy sigue en vigencia: primero, los alumnos con hermanos ya matriculados en la escuela; en segundo lugar, los hijos del personal docente del establecimiento y, finalmente, los alumnos con domicilio cercano a la escuela. El sistema cuasi monopolístico estatal tiende a fijar a las familias a sus radios de origen y no brinda opción de salida dentro del propio sistema estatal ni instituye incentivos vinculados a la posibilidad de voz, en la medida que los criterios burocráticos no brindan opciones electivas a los disconformes con el centro escolar que no tienen posibilidades de sustentar financieramente la elección de escuela privada.

En cuarto lugar, reafirmando lo señalado antes, los cuasi monopolios estatales con salida muestran una mayor matrícula que en los sistemas en los que no hay una salida más o menos organizada. Los sistemas educativos nacionales de América Latina muestran que con la excepción de algunos países centroamericanos (Honduras, Costa Rica y, obviamente, de Cuba), todos los países presentan porcentajes de matrícula de educación privada superiores al 10% y que todos han tenido incrementos porcentuales tanto en términos absolutos como en su comparación con el sector estatal⁹. Países con una larga tradición de educación estatal, con sistemas educativos configurados hace ciento treinta años, como

(6) Resolución 2487, Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, 2 de septiembre de 2003.

(7) En este sentido se les solicita en el momento de inscripción un recibo de servicio público que permita verificar la dirección de residencia del inscrito. Ídem anterior.

(8) Dirección General de Cultura y Educación, Reglamento General para Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires, 1998.

(9) UNESCO: Compendio Mundial de la Educación, 2003.

Uruguay y la Argentina, han alcanzado en las últimas décadas, respectivamente, un 18 y un 25% de su matrícula en el sector privado, porcentaje que, como vimos, se duplica en los grandes centros urbanos.

LA EXPERIENCIA DE LAS ESCUELAS COOPERATIVAS

Las escuelas cooperativas o cooperativas educativas –dedicadas a ofrecer una propuesta de educación formal– al menos en teoría, constituyen un modelo de institución autónoma, fuertemente descentralizada o incluso «desestatalizada». Uno de los beneficios (Rech, 2000) de estas escuelas residiría en que las cuotas o mensualidades escolares –pagadas por los padres de los alumnos– se calcularían a partir de las necesidades de cada escuela y serían aplicadas para el mantenimiento y salarios de los docentes, no debiendo de existir el lucro a ser percibido por un dueño.

A pesar del empeño puesto en los últimos años por gobiernos de países latinoamericanos en propiciar «autonomía y descentralización», el análisis detallado de los documentos oficiales sobre la política de autonomía en los casos de Buenos Aires y São Paulo (Andrada, 2003) permite afirmar la ausencia de referencias a las escuelas cooperativas en tanto que instituciones educativas, que cuentan con mayores márgenes de maniobra. Sin embargo, en ambos casos este tipo de instituciones funciona desde hace varias décadas. Entre sus principales características se encuentran el haber sido creadas por la iniciativa de profesores y/o padres de alumnos y/o habitantes de la comunidad en la que se inserta con la finalidad de brindar educación formal, el contar con un alto grado de «control social» sobre su tarea por parte de sus miembros, el recurrir a fuentes no estatales de finan-

ciación y el ofrecer una propuesta educativa «alternativa», la que difícilmente podría desarrollarse en el marco del sistema educativo tradicional, en el contexto del monopolio estatal, entre otros rasgos.

Estas instituciones, en los dos casos analizados, se encuentran «clasificadas» por el poder público como escuelas privadas. Habiendo sido creadas en muchos casos en base a la ideas del cooperativismo, en la práctica institucional habitualmente presentan rasgos y dinámicas de gestión más próximas a las vigentes en las escuelas privadas convencionales (Andrada, 2002). En Brasil, las pocas investigaciones existentes sobre la temática (Gomez, 1996; Gomez, 2001) destacan que «la creación de escuelas de este tipo, en número significativo, comenzó a finales de los ochenta del siglo xx» (Gomez, 2001: 78), siendo defendidas por sus emprendedores como alternativa a la ausencia de educación pública estatal de calidad y los elevados precios de las matrículas y mensualidades escolares de la educación privada.

A partir de 1992, para el caso brasileño se identifica un «boom» (Gomez, 2001) de este proceso debido al incremento en la creación de escuelas de esta modalidad en diferentes Estados. A su vez, la *Lei de Diretrizes e Bases nº 9394 de 1996*, que rige la organización de los sistemas educativos en Brasil, reconoce dentro del encuadre de las escuelas privadas «a las escuelas comunitarias entendidas como las instituidas por grupos de personas físicas o por una o mas personas jurídicas, inclusive las cooperativas de profesores y alumnos que incluyan en su entidad mantenedora representantes de la comunidad»¹⁰. En São Paulo existen 60 cooperativas de las cuales 50 están regidas por padres de alumnos (Gomez, 2001).

Difícilmente, se puedan identificar patrones de funcionamiento idénticos en estas escuelas aunque es posible destacar

(10) Art. 20. Inc. II.

algunos aspectos de forma genérica. En los casos estudiados, las escuelas de este tipo, poseen un Consejo de Administración integrado por padres, docentes y en algunos casos alumnos, cuya elección se realiza por medio de una asamblea mediante el voto de sus asociados y entre cuyas funciones se encuentran: organizar y llevar adelante un plan educativo, establecer el Estatuto Social de la organización –que puede contemplar la firma de convenios con otras instituciones– y proponer y/o seleccionar al personal docente. El capital económico se conforma a través de cuotas de sus asociados calculadas a partir de las necesidades de la escuela –el cual debe ser aplicado exclusivamente a esos efectos– y de donaciones diversas. Las familias de los alumnos poseen un alto grado de participación en el proyecto educativo de las escuelas, fundamentalmente, a través de las diferentes asambleas.

Es importante hacer referencia a la polémica experiencia del Municipio de Maringá (Estado de Paraná, Brasil). En este municipio entre 1991 y 1992 los administradores estatales del sistema educativo utilizaron la palabra «cooperativa» para definir a la lógica de un modelo de «microgestión privada de la escuela pública», tal como sus propios ideólogos lo denominaron. Las conclusiones críticas (Azevedo, 2002) indican que en esta experiencia se terminó potenciando el lucro privado, la competencia entre grupos privados por recursos públicos y la malversación de recursos públicos por parte de los propios socios de cada escuela, ya que el propio sistema no aseguraba que los recursos destinados a la educación serían aplicados, exclusivamente, al mantenimiento y desarrollo de la propuesta educativa. Tal vez investigaciones rigurosas sobre las escuelas cooperativas en América Latina podrían traer una gran contribución para la discusión en torno a la superación de la dicotomía entre lo público y lo privado, como uno de los

mayores problemas de la educación latinoamericana.

MODALIDADES ESTATALES DE DESCENTRALIZACIÓN

EXPERIENCIAS DE AUTONOMÍA ACOTADA

De acuerdo a lo que se enumerara antes, la segunda concepción de descentralización se expresa por medio de lo que en varios países latinoamericanos pasó a llamarse «proyectos educativos institucionales» (PEI), hacia los que se derivan porciones de poder institucional y de capacidad educativa. Es decir, en el contexto de un cuasi monopolio estatal con salida, mientras porciones crecientes de matrícula se suman al sector de una educación privada que incrementa su autonomía, los funcionarios gubernamentales que controlan el sector estatal han pretendido, en varios países latinoamericanos, aumentar también la autonomía en los centros educativos bajo su jurisdicción.

Esta concepción de descentralización ha coagulado en innumerables modalidades de autonomía escolar que usualmente se han denominado «proyectos educativos institucionales»: la explicitación de los objetivos de la institución y de los medios para alcanzarlos. Sería imposible enumerar, en los límites de este escueto artículo, las peculiaridades de cada estrategia PEI, las que varían de país en país, de provincia en provincia y de municipio en municipio. Solamente entre México, Brasil y Argentina se podrían contar más de una centena de modalidades institucionales de autonomía institucional, modalidades que no habrán de variar en lo sustantivo pero que poseen algunas cuantas diferencias. Lamentablemente, no existen estudios que compilen y comparen todas estas experiencias.

En el caso de Colombia, específicamente en las escuelas del Distrito de Bogotá, tanto de gestión estatal como de gestión

privada, el rector o director es el responsable legal de dirigir la preparación del PEI. La *Ley General de Educación*¹¹ buscó fortalecer las escuelas a través de los PEI definidos por la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que las escuelas estatales puedan acceder directamente a recursos (Villa y Duarte, 2002) para financiar dichos proyectos.

A partir de lo establecido por la legislación nacional de 1994 y de lo prescrito por el *Decreto 1860* del mismo año, se propone la construcción colectiva del «Proyecto Educativo Institucional» (PEI)¹². Dicha estrategia reposa en dos pilares: la construcción del PEI y la conformación de Consejos Directivos en cada escuela. Respecto a los alcances reales del PEI, a la luz de las normas y políticas educativas, el estudio de Caballero (1998) destaca entre las conclusiones –a partir del análisis de entrevistas con docentes y demás miembros de la comunidad– que según los docentes la autonomía es solamente interna a las escuelas, pero el gobierno limita la ejecución de los proyectos diseñados al no atender a las necesidades de las escuelas.

La escuela no posee ningún tipo de control sobre sus recursos humanos que son asignados desde las burocracias educativas. Tampoco tiene control sobre los recursos financieros ni tiene instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal que se dan en los niveles municipal, departamental o nacional (Villa y Duarte, 2002).

Así, la regulación del sector estatal para la selección del personal sigue los criterios del gobierno¹³ más no las necesidades de la institución. En otras palabras, para el caso colombiano –y esto parece arquetípico de la modalidad PEI en América Latina– «persiste el sentimiento de una especie de choque entre lo que las instituciones quisieran hacer y lo que las autoridades educativas y las normas permiten hacer»¹⁴, básicamente de falta de comprensión y apropiación crítica de las normas y las políticas por parte de las autoridades educativas.

Respecto a la conformación de Consejos Directivos en cada escuela, las investigaciones revisadas sostienen que nominalmente todos los colegios de Bogotá, por ejemplo, tienen un consejo directivo, aunque en la mayoría está ausente el representante del sector productivo, mostrando de algún modo que los colegios siguen desconectados de su entorno. Incluso en varios casos los rectores de las escuelas han tratado de generar «consejos directivos de bolsillo» que les validen su actuar arbitrario (Villaces Cardoso, 1998).

La experiencia tal vez más importante vinculada a la participación de las familias ha tenido lugar en Brasil, especialmente en los casos de elección de directores de escuela por el voto directo de la comunidad, el programa «Escola Cidadã» (Fischman y Mc Laren, 2000) o las experiencias en el estado de Minas Gerais, en el que a la elección

(11) *Ley n° 115 de 1994*.

(12) *Art. 10 cap. III. Ley 715*, Gobierno Nacional de Colombia, 21 de diciembre de 2001.

(13) Véanse entre otros: el *Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente)*, el *Decreto 2621 de 1979*, los *Decretos 250, 297 y 897 de 1981*, los *Decretos 175, 176 y 177 de 1982*, la *Resolución 20974 de 1989*, y la *Ley General de Educación de 1994*.

(14) P. Caballero (1998, p. 30). La autora analiza la dinámica que asume el PEI en las escuelas, a partir de dos formas: el PEI como proceso y el PEI como documento. El primero, es concebido como la opción que posibilita la construcción de un sentido de identidad para cada comunidad educativa, de permanente articulación con su entorno y compromiso con esa comunidad con visiones positivas de futuro para la escuela. La segunda forma, trata de cumplir con la norma, pero no genera dinámicas internas en las escuelas, en las cuales se involucre a la comunidad educativa y se desarrollen acciones que conduzcan a la participación y el compromiso para construir un sentido de pertenencia.

democrática del director se le suman la transferencia de funciones pedagógicas, financieras y un sistema de evaluación estatal (Castro y Carnoy, 1997).

Pero en buena parte de los casos, la diferenciación horizontal de la oferta en las escuelas estatales, tal como se demuestra en otra investigación (Andrada, 2002), sobre la base de un «Proyecto Educativo Institucional» no sólo no ha operado cambios hacia la desburocratización y desregulación de ciertos aspectos del funcionamiento cotidiano de las escuelas, sino que ha resultado sobre todo una retórica de dicha política. En el caso argentino, específicamente en la Provincia de Buenos Aires, desde el nivel central del sistema educativo se ha definido a un PEI como una herramienta que servirá para guiar y orientar las decisiones que se tomen en el seno de la institución escolar. Por medio de una serie de orientaciones generales, que guiarán la vida institucional, la programación curricular –acuerdos con respecto a los procesos de enseñanza y aprendizaje– y el reglamento institucional que define las normas para el desarrollo de la vida institucional.

Además, el desarrollo de estos elementos permitirían que cada institución escolar elabore las respuestas que necesita para abordar los problemas específicos de su contexto¹⁵, permitiendo, por tratarse de una construcción colectiva y participativa, que todos conozcan el rumbo y cada uno de los participantes vea cuál es su lugar en ese proceso. Se destaca que la elaboración del PEI, debe involucrar a la comunidad educativa.

Se concibe al PEI como la oferta cultural y educativa de la escuela hacia la comunidad, a través del cual la autonomía de la escuela se tornaría efectiva, en el que el grado de libertad de cada escuela, estaría

dado por la capacidad de iniciativa de cada institución. A su vez, la denominada «transformación educativa» en la Provincia de Buenos Aires, se propuso entre otros objetivos «transformar las instituciones educativas, tanto en sus aspectos organizativos como en sus circuitos de comunicación internos y externos, fortaleciendo su autonomía» y «modernizar la normativa interna, para adecuarla a las demandas que exige el funcionamiento de un nuevo modelo pedagógico y técnico-administrativo en las estructuras del sistema educativo provincial»¹⁶.

Sin embargo, a pesar de esta retórica descentralizadora, las escuelas estatales además de la escasez de recursos financieros, poseen una creciente «burocratización» de la tarea educadora y en cierta forma una limitación (paradójicamente estatal) para aplicar nuevas herramientas administrativas y pedagógicas (Narodowski y Andrada, 2001a). En todo caso deben «adaptarse» a los mandatos burocráticos construyendo un Proyecto Educativo Institucional (PEI) como forma de atender a las características del medio social circundante y propiciar ámbitos de intercambio con él.

El análisis detallado de las regulaciones para los casos de Buenos Aires y São Paulo (Narodowski y Nores, 2002 y 2003; Andrada, 2002) coloca en evidencia que el desarrollo del PEI en las escuelas posee serias limitaciones provocadas en gran medida porque las instituciones deben cumplir con lo establecido en la normativa emanada del nivel provincial en lo atinente incluso a los aspectos netamente pedagógicos (currículum, criterios de evaluación de los alumnos y docentes, extensión de la jornada escolar y días de la semana en los que se distribuye el ciclo lectivo, etc.).

(15) Argentina. Ministerio de Cultura y Educación, Proyecto Educativo Institucional, *Revista Zona Educativa*, Año 2, Nº 11, Buenos Aires, 1997, p. 28.

(16) Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, *1996 Año de la Transformación Educativa*, 1996, p. 15.

Estas regulaciones traban por un lado, el avance del «modelo decretado» de autonomía e incrementan la burocratización de las escuelas que impide tomar decisiones estratégicas en aspectos cotidianos de la vida institucional. Sin embargo, independientemente de la acción ministerial que constriñe la autonomía, existen numerosos ejemplos de escuelas que evitan esta racionalidad administrativa burocrática y ejercen cierta autonomía que es posible designar como «autonomía construida» y que les posibilita llevar adelante un proyecto educativo directamente vinculado a las necesidades e intereses de la población que atienden. Incluso, la retórica estatal a favor de la autonomía sirve como respaldo político para estos educadores. En la mayoría de estos casos se instituyen procesos locales de acuerdos y negociación no institucionalizados con las instancias de inspección encargadas del control de los procesos. Lamentablemente, estas «experiencias exitosas» no se encuentran enmarcadas por un soporte político y jurídico que les permita una continuidad temporal (Torres, 2001).

El análisis de las regulaciones estatales sobre las escuelas permite establecer el margen de maniobra que escuelas públicas y privadas tienen para operar en el momento de diseñar su propuesta educativa (Andrada, 2002). Este análisis no implica una respuesta directa y definitiva acerca de los procesos reales en el interior de esas escuelas puesto que instituciones con márgenes de maniobra importantes pueden reproducir prácticas burocráticas y, a la inversa, instituciones excesivamente reguladas pueden ampliar su margen de maniobra por la vía de la trasgresión. El análisis muestra un escenario en el que los actores específicos y singulares desarrollarán estrategias diversas de procesamiento de la educación escolar. Es así que como

resultado, en la micro política escolar, el «mandato» del PEI añade una herramienta burocrática más a las escuelas estatales sin propiciar cambios significativos orientados a otorgar poder a las instituciones escolares, los educadores, los alumnos y sus familias. En otras palabras, el PEI se convierte en un acto administrativo dentro del conjunto que las escuelas estatales deben utilizar como parte de la burocracia escolar, propia de un cuasi monopolio estatal.

LAS EXPERIENCIAS DE AUTOGESTIÓN ESCOLAR PÚBLICA

Cuando se analizaba la segunda concepción de descentralización, se hacía explícito que la estrategia de los «proyectos educativos institucionales» no era la única a pesar de ser la más difundida. Además de esta forma limitada de descentralización algunos pocos países latinoamericanos han implementado estrategias de autonomía ampliada en los que se transfieren más capacidades que en el modelo acotado: tanto en lo pedagógico y lo administrativo como en lo financiero, estas instituciones cuentan con márgenes de maniobra para educar más cercanos a los de las escuelas privadas que a sus pares del sector estatal. Estas experiencias suelen estar acotadas a espacios políticos restringidos como el caso de las escuelas autogestionadas de Las Condes en Santiago de Chile y las Escuelas Experimentales en San Luis, en Argentina. Algo más extendida es la experiencia de Escuelas Autónomas en Nicaragua.

Al contrario, el caso de Guatemala¹⁷ presenta un modelo descentralizado y de amplia cobertura. El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) pretende impulsar el funcionamiento de escuelas en comunidades que han carecido de cobertura para sus niños

(17) Agradecemos a Hugo Huberman por su relato de las experiencias autogestionadas guatemalteca y salvadoreña.

en edad escolar, buscando cumplir con la meta de universalizar la escuela elemental en el área rural.

El PRONADE se constituye en 1992 por medio de programas «piloto» aumentando a lo largo del tiempo la cantidad de escuelas en el programa. Se financia por medio de un fideicomiso que depende del Presidente de la Nación, instrumentado a través de un Consejo del PRONADE. Los fondos corresponden tradicionalmente en un 50% de dinero que aporta el Estado guatemalteco y el otro 50% lo aporta el Banco Mundial (CIPE, 2002).

La descentralización que promueve el programa establece que los procesos educativos administrativos, sumados a las actividades de administración de los recursos provenientes del fideicomiso, por parte de cada escuela son gestionados por Comités Comunitarios (COEDUCAS), los que son capacitados para el ejercicio de estas funciones. Los COEDUCAS, asociaciones civiles sin fines de lucro, firman un convenio con el gobierno por el cual se responsabilizan por ciertas metas y administran los recursos otorgados con un importante grado de libertad.

El caso de El Salvador es, en este sentido, análogo al de Guatemala por medio del Programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad). Este programa, que se constituye a principios de los noventa y que también ha servido para consolidar los procesos de pacificación y democratización en El Salvador, se organiza mediante la asignación por parte del Ministerio de Educación de fondos para la creación de una escuela dentro del programa EDUCO a través de un convenio en el que también se establecen metas, financiación pública y formas de auditoría y evaluación.

El Programa EDUCO prevé instancias participativas tales como asambleas gene-

rales de padres y madres de la comunidad para finalmente consolidar una junta directiva que será la responsable de la administración de los recursos financieros y de la gestión administrativa y de participación comunitaria, que les permitirá cumplir con los compromisos establecidos en el convenio vinculados a la calidad educativa por medio de la asignación desburocratizada y comunitaria de concursos (Jiménez, 2000).

Sin embargo, la forma más radicalizada de descentralización en la esfera estatal se da cuando el Estado directamente resigna la gestión de sus escuelas a favor de agentes educativos privados consolidados previamente como tales. Es el caso, nuevamente, del Distrito de Bogotá (Colombia) en el que el gobierno alienta convenios para que escuelas privadas dirijan a las escuelas estatales.

En 2004, el sector educativo privado bogotano está conformado por 2.549 centros escolares (que atienden al 40% de la matrícula) de los cuales 1.292 están afiliados a por lo menos una de las 18 asociaciones de colegios privados que los agrupa. De ellos, 277 han celebrado convenio de concesión con la Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá para atender niños pobres de zonas en las que aparece un déficit de la oferta estatal¹⁸. En el caso de los «colegios en concesión» el Estado le paga a cada concesionario una suma fija anual por alumno. Con estos recursos, los concesionarios (una fundación sin fines de lucro o una asociación civil) se comprometen a preservar la infraestructura y dotación brindada por el Estado, pagar el personal docente y administrativo y auxiliar requerido, suministrar textos y útiles escolares, dar refrigerio diario a los niños y administrar el plantel de personal.

La «Concesión Educativa» que comenzó a operar en el año 2000¹⁹ pretende

(18) Véase, http://www.sedbogota.edu.co/SED/prensa/archivo_noticias/concesionario.html 12/01/04.

(19) Colombia. Informe de la Contraloría de Bogotá D.C., 2001

representar al 5% de la oferta pública de Bogotá en el año 2006 (Villar y Duarte, 2002). A través de esta modalidad, una fundación o asociación sin ánimo de lucro que representa a un colegio privado –que se destaca por su excelencia y altos estándares de calidad académica desde la óptica gubernamental– adquiere la responsabilidad de administrar e impartir la educación en un centro escolar oficial de zonas desfavorables de Bogotá. Dicho traspaso se efectúa a través de una licitación y con un contrato de concesión de 15 años de duración.

Los proveedores del programa se seleccionan de manera competitiva y se les sustituye en caso que incumplan las condiciones contractuales. Asimismo, las instituciones bajo este régimen cuentan con autonomía en la gestión escolar, incluyendo la contratación de los profesores, los administrativos y el rector. La desregulación de estos aspectos les permite depender menos de la burocracia educativa que sus pares del sector estatal «tradicional». El Proyecto Educativo Institucional (PEI) forma parte integral del «contrato de concesión» y sus modificaciones se consideran enmiendas al contrato, una vez aprobadas por el gobierno (Villar y Duarte, 2002). Pero este PEI se parece más al de cualquier escuela privada que a las experiencias de autonomía limitada de las escuelas estatales.

CONCLUSIONES

El recorrido efectuado por este artículo no pretendió, como ya fue explicitado en sus comienzos, brindar una enumeración taxativa de todas y cada una de las experiencias descentralizadoras habidas en América Latina: la sola idea de tamaño empresa implica una labor mucho más amplia de la que se ha llevado aquí. A pesar de esto, y justamente por el motivo señalado, el trabajo ha podido mostrar la complejidad que presenta el problema tanto en términos

teóricos como en términos de los casos existentes.

En términos teóricos, se ha podido comprobar que la realidad de los sistemas educativos latinoamericanos dista mucho de acomodarse al enfoque lineal de la provisión del bien educación, puesto que los modelos de «salida», que son los modelos predominantes, combinan al mismo tiempo burocracias estatales, intentos estatales de descentralización política; intentos estatales de descentralización escolar; sector privado fuertemente financiado con recursos estatales y sector privado que construye mecanismos tradicionales de mercado. En este contexto, las cuatro concepciones que resumen las posibilidades de descentralización no solamente se dan en forma simultánea, sino incluso en forma yuxtapuesta. Más que acudir a una explicación basada en lo «híbrido», hemos tratado de modelizar el híbrido por medio de esquemas conceptuales más precisos.

En términos de los casos existentes, el artículo pretendió (y de hecho consiguió) abarcar un número elevado de casos nacionales, subnacionales y locales de descentralización educativa y a pesar del esfuerzo realizado, no se ha podido relevar toda la información ni captarla en toda su complejidad. Se ha procedido, a propósito de esta limitación, a no efectuar generalizaciones apresuradas ni inferencias ingenuas a partir de la evidencia reseñada. Lo analizado en este artículo, y lo que presenta la cuantiosa bibliografía existente, no permite en modo alguno pensar en un modo único de descentralización de la educación en América Latina.

Aun haciéndonos cargo de esta limitación, las investigaciones descritas muestran que sí es posible definir, con la cautela metodológica del caso, una tendencia general en los procesos de descentralización. Tan general es, que su definición es negativa y podría sintetizarse afirmando que los sistemas educativos latinoamericanos no parecen evolucionar hacia mercados generalizados

ni hacia cuasi mercados educativos. Más allá de las proclamas reiteradas por parte de los defensores de estas posturas (especialmente el Banco Mundial a principios de los noventa), solamente el caso de Chile muestra la subsistencia de dicha estrategia, y el resto de los países (con la excepción de Cuba) ha optado por modelos cuasi monopólicos estatales con salida; es decir, con un sector privado que crece en cantidad, calidad e independencia del Estado y con sectores estatal que, aunque más regulados, ha sido objeto de formas diversas de descentralización.

En resumen, las concepciones predominantes de descentralización en los países latinoamericanos han sido la provincialización/municipalización; las formas acotadas de autonomía escolar y los procesos de salida al sector privado que han, en algunos casos, constituido relevantes mercados educativos.

Respecto de las dos primeras, este artículo mostró que con la excepción de Cuba, en los países latinoamericanos el tradicional monopolio educativo en manos del Estado ha sido desmontado siempre a favor de una concepción de «descentralización» en procesos de «provincialización» o «municipalización» de las instituciones educativas dirigiendo el sentido de transferencia de poder de las burocracias estatales del nivel central a las burocracias estatales de los niveles subnacionales o locales. Este pase, que tiene una lógica que se explica en la desconcentración administrativa, no muestra una ampliación relevante de los márgenes de maniobra pedagógica y administrativa en las escuelas: este es el modelo de autonomía acotada que tiene en los proyectos educativos institucionales a su principal exponente.

Es cierto que algunas experiencias de descentralización estatal han producido enormes cambios en términos institucionales (autonomía ampliada) como los programas EDUCO en El Salvador y PRONADE en Guatemala aquí analizados, sumados a la

experiencia de autonomía en Nicaragua y otras experiencias menores. Sin embargo, esas modalidades son poco menos que excepcionales y no parece verificarse que los PEI estén tendiendo a transformarse en situaciones de autogestión escolar.

Este artículo ha aportado evidencia para mostrar que la privatización como experiencia descentralizadora ha demostrado su fortaleza en términos políticos (incluso para financiarse por medio de fondos públicos); su consistencia a lo largo del tiempo (sus indicadores de matrícula no paran de crecer) y su capacidad de emprender nuevos territorios (como el caso de las cooperativas o los convenios). Esta concepción de la descentralización educativa (que brinda mayores márgenes de maniobra para educar a aquellos sectores sociales que tienen capacidad financiera para soportar su «salida»), entonces, no es marginal en el contexto latinoamericano sino que, por el contrario, ocupa un lugar central y parece conquistar territorio tradicionalmente estatal, mientras los funcionarios que controlan el sector estatal no parecen encontrar el modo de brindar más poder para educar a los docentes y a las familias de menores recursos económicos, sin volcarse en una estrategia que favorezca a las instituciones privadas.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADA, M.: *Autogestión y autonomía de la institución escolar moderna. Finalidades, estrategias y regulaciones en el Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires (1993-2000)*. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.
- «Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía: una perspectiva comparada entre Buenos Aires y São Paulo (1996-2002)», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 8 (18), (2003). <http://www.comie.org.mx/revista/Indices/indice18.htm>

- ANGRIT, J.; BETTINGER, E.; BLOOM E.; KING, E. y KREMER, M.: «Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment», en *Working Paper NBER 8343*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2001. Document on-line: <http://www.nber.org/paper/w8343>
- ARELARO, L. R.: «A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências», en C. DE OLIVEIRA *et al.*: *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica, 1999.
- AZEVEDO, J.: «A assim chamada 'Escola Cooperativa de Maringá': uma experiência de privatização da gestão escolar em um município paranaense», en Comunicación presentada en la 25ª Reunión de la ANPED, Caxambu-MG, Brasil, 2002.
- BALL, S.: «Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en políticas educativas» en M. NARODOWSKI; M. NORES y M. ANDRADA (comps.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002, pp. 103-128.
- BALL, S.; FISCHMAN, G. y GVIRTZ, S. (eds.): *Crisis and hope. The educational hopscotch in Latin America*. Londres, Routledge, 2003.
- BRASLAVSKY, C. y GVIRTZ, S.: *Nuevos desafíos y dispositivos en la política educativa Latinoamericana de fin de siglo*. Madrid, Organización de los Estados Iberoamericanos, 2001.
- CABALLERO, P.: *La autonomía escolar en el marco de la descentralización*. Santa Fé de Bogotá, Instituto ser de Investigación, 1998.
- CALDERÓN, A.: «Vouchers Programs for Secondary Schools: The Colombian Experience», en *Human Capital Development and Operations Policy Working Paper*, Washington, DC, The World Bank, 1996. Documento on-line: http://www.worldbank.org/education/economicsec/finance/demand/related/wp_0006.html.
- CASTRO, C. de M y CARNOY, M.: *Como anda a reforma da educacao na America Latina?*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 1997.
- CHUBB, J. y MOE, T.: *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, The Brookings Institute, 1990.
- CIPE: *Empowering people: decentralizing authority in Guatemala*, 2002; en <http://www.cipe.org>
- DIJKSTRA, A. B., DRONKERS, J. y KARSTEN, S.: *Private Schools as Public Provision for Education. School Choice and Marketization in the Netherlands and Elsewhere in Europe*. Seattle W. A., American Educational Research Association, 2001.
- ESPINOLA, V.: *Decentralization of the education system and the introduction of market rules in the regulation of schooling. The case of Chile*. Santiago de Chile, Centro de Investigación Educativa y Desarrollo, 1992.
- HANDLER, J.: *Down the bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- FISCHMAN, G. y McLAREN, P.: «Schooling for democracy: Toward a critical utopianism», en *Contemporary Sociology*, 29 (2000), pp. 168-180.
- GINTIS, H.: «The Political Economy of School Choice», en *Teachers College Record*, 96 (3), (1995), pp. 492-511.
- GINTIS, H. *et al.*: «School Choice. Un debate con Herbert Gintis», en M. NARODOWSKI; M. NORES y M. ANDRADA, (compls.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002, pp. 29-101.
- GÓMEZ, A. J.: *Escolas cooperativas e escolas alternativas de Teresina*, tesis de Mestrando em Educação. Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

- *Cooperativas educacionais no Brasil: a busca de alternativas para a escolaridade básica de segmentos da classe média*, Tesis de Doutorado, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2001.
- GORARD, S.; FITZ, J. y TAYLOR, C.: «School Choice Impacts: What do we know?», en *Educational Researcher*, 30 (7), (2001), pp. 18-23.
- HAMILTON, D.: *Towards a theory of schooling*. Londres, Routledge, 1989.
- HIRSCHMANN, A.: *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Harvard University Press, 1969.
- JIMÉNEZ, E. S.: «Do community managed school work? An evaluation of El Salvador's educo program», en *The World Bank Economic Review*, 13 (3), (2000).
- MARTÍNEZ BOOM, A. y NARODOWSKI, M.: *Escuela, historia poder. Miradas desde América Latina*. Buenos Aires, Novedades Educativas, 1996.
- McEWAN, P.: *The potencial impact of large scale voucher programs*. Occasional Paper, No. 2 NCSPE. Nueva York, Teachers College, Columbia University, 2000.
- NARODOWSKI, M.: *Infancia y poder. La conformación de la pedagogía moderna*. Buenos Aires, Aique, 1994
- «¿Hacen falta «políticas educativas de Estado» en la Argentina?», en *Punto de vista*, 62 (1998).
- *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires, Novedades Educativas, 1999.
- «Educational Research in Latin America: A Response to Akkary and Pérez», en *Educational Policy Analysis Archives*, 7 (2), 1999. Revista electrónica en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v7n2.html>
- «Socioeconomic Segregation in the Argentine Education System. School Choice without Vouchers», en *Compare*, 32 (2), (2002), pp. 181-19.
- NARODOWSKI, M. y ANDRADA, M.: «Descentralización y desregulación de la institución escolar», en *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, 5 (1999).
- «Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino. El caso de la Provincia de Buenos Aires», en *Propuesta Educativa*, Año 11, 24 (2001a).
- «The privatization of education in Argentina», en *Journal of Education Policy*, 16 (6), (2001b) pp. 585-595.
- NARODOWSKI, M. y MANOLAKIS, L.: «Defending the "argentine way of life". The State and the school in Argentina (1884-1984)» en *Paedagogica Historica. International Journal of History of Education*, 38 (1), (2002), pp. 301-318.
- NARODOWSKI, M. y NORES, M.: «Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile», en *Comparative Education*, 38 (4), (2002) pp. 429-451.
- «Searching for «neoliberal» education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile», en S. BALL; G. FISCHMAN, y S. GVIRTZ, (eds.): *Crisis and hope. The educational hopscotch in Latin America*. Londres, Routledge, 2003.
- NARODOWSKI, M.; NORES, M. y ANDRADA, M. (comps.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002.
- OLIVERA, F. de: «Vanguardia del atraso o atraso de la vanguardia: globalización y neoliberalismo en América Latina», en E. SADER: *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- SCHUGURENSKY, D.: «Two decades of neoliberalism in Latin America. Implications for adult education», en S. BALL; G. FISCHMAN y S. GVIRTZ, (eds.): *Crisis and hope. The educational hopscotch in Latin America*. Londres, Routledge, 2003.
- RAY, B. D.: «Customization through homeschooling», en *Educational Leadership*, 59 (7), 2002.

- RECH, D.: *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro, dp&a, 2000.
- TEELKEN, C.: «Market mechanisms in education: school choice in The Netherlands, England and Scotland in a comparative perspective», en *Comparative Education*, 33 (3), pp. 283-303, 1999.
- TOOLEY, J.: *Why state provision is not necessary to ensure equality of educational opportunity*, Educational Notes, 10. Londres, Libertarian Alliance, 1991.
- «Justificación de las soluciones de mercado en educación» en M. NARODOWSKI; M. NORES y M. ANDRADA (comps.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002.
- TORRES, R. M.: *Itinerarios de la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- VANDEBERGHE, V.: «Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: ¿Una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado?» en M. NARODOWSKI; M. NORES y M. ANDRADA (comps.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica, 2002.
- VILLA, L. y DUARTE, J.: «Los colegios de concesión de Bogotá: una experiencia innovadora de gestión escolar reformas o mejoramiento continuo», *Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo* (en revisión). Washington DC, Dialogo Regional de Política: Educación, 2002.
- VILLACES CARDOSO, J. L.: «Los grandes cambios cualitativos en la educación colombiana durante la década de los 90», en *Revista Educación y Ciudad*, 5 (1998).
- WEST, E. G.: «Education vouchers in practice and principle: a world survey», en *The World Bank Research Observer*, 12 (1), 1997.
- WHITTY, G. HALPIN, D. y POWER, S.: *Devolution and Choice in Education*, Birmingham: Open University Press, 1998. Ed. española: *La escuela, el Estado y el Mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid, Morata, 1999.