

GDN

**Prestación de servicios en educación
básica: Arreglos institucionales,
Gobernanza y resultados escolares en
Chile y Uruguay**

INFORME FINAL

Equipo: María Ester Mancebo y Denise Vaillant (co-coordinadoras)

Cecilia Llambí, Gabriela González y Leticia Piñeyro

Setiembre 2012



Instituto de
Educación

Contenidos

| | |
|---|-----------|
| ABSTRACT | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIOS NACIONALES | 8 |
| 1. GOBERNANZA: OBJETO DE ESTUDIO E INTERVENCIÓN POLÍTICA | 11 |
| 1.1. Definición de Gobernanza | 11 |
| 1.2. Gobernanza Educativa | 11 |
| 2. CUATRO FACTORES DE GOBERNANZA..... | 12 |
| 2.1. Descentralización..... | 12 |
| 2.1.1. Conceptualización..... | 12 |
| 2.1.2. Debates y controversias | 13 |
| 2.2. Provisión y financiamiento educativo..... | 14 |
| 2.2.1. Conceptualización..... | 14 |
| 2.2.3 Debates y controversias..... | 15 |
| 2.3. Rendición de cuentas | 15 |
| 2.3.1. Conceptualización..... | 15 |
| 2.3.2 Debates y controversias..... | 16 |
| 2.4. Incentivos | 17 |
| 2.4.1. Conceptualización..... | 17 |
| 2.4.2 Debates y controversias..... | 18 |
| METODOLOGÍA | 19 |
| 3.1. Metodología mixta de investigación | 19 |
| 3.1.1. Análisis cuantitativo..... | 20 |
| <i>Análisis descriptivo</i> | <i>21</i> |

| | |
|--|-----------|
| 3.1.2. Análisis Cualitativo..... | 22 |
| RESULTADOS | 24 |
| 4.1 Rendimiento y avance escolar en Uruguay y Chile | 25 |
| <i>Descentralización</i> | 30 |
| <i>Rendición de cuentas</i> | 34 |
| CONCLUSIONES..... | 42 |
| REFERENCIAS | 45 |

Abstract

This research is based on an international comparative study that sought to analyze the effects of educational governance on the quality of basic education in two Latin-American countries: Uruguay and Chile. Educational governance is operationalized using four factors: (i) decentralization, (ii) accountability, (iii) provision and financing, and (iv) incentives. The comparison between Chile and Uruguay is extremely relevant as their relative similarity in terms of educational achievements allows for comparisons beyond the specific national contexts, while accounting for possible path dependency on national and historical factors. Through the use of a mixed methods approach -using statistical techniques and approximately 60 semi-structured interviews to different key players in the education field- the study illuminates some very interesting mechanisms through which governance has influence on quality. The main findings are that, *contra* some assertions made by policy makers, institutional arrangements matter but a) they are not the main explanatory variable and b) when they matter, they matter in a non-unidirectional way. The study finds that the association between governance variables and results as measured in PISA explains a very small portion of the differences in achievement results in the two countries. We estimated that greater autonomy in the allocation of resources and publishing results accounts significantly for differences in mean scores. Additionally, the study finds that the relationship between differences in governance and outcomes for these two countries is *mostly* mediated through an intermediate output variable: school progression. Thus, school progression in secondary education mostly explains the differences in outcomes between Uruguay and Chile.

Resumen

El proyecto se basó en un estudio comparado internacional que tenía por objetivo analizar los efectos de la gobernanza educativa en la calidad de la educación básica en dos países latinoamericanos: Uruguay y Chile. La gobernanza educativa fue operacionalizada en torno a cuatro factores, a saber: descentralización, *accountability*, provisión y financiamiento e incentivos. El estudio no analiza estos factores estáticamente, sino que pone el foco en la interacción entre ellos y los diversos actores del campo educativo. La comparación entre ambos países es extremadamente relevante dadas las similitudes entre ambos en resultados educativos en un contexto de bifurcación por senderos diferentes en los últimos años. Combinando un análisis estadístico con la realización de aproximadamente sesenta entrevista semi-estructuradas a actores claves de la arena educativa, el estudio ilumina algunos mecanismos interesantes a través de los cuales los factores de gobernanza influyen en los resultados. Los hallazgos principales son que, contrariamente a lo que afirman muchos hacedores de políticas públicas, los arreglos institucionales importan pero a) no son la principal variable explicativa y b) no operan de forma unidireccional. El estudio encuentra que mayor autonomía en la distribución de recursos y la publicación de resultados da cuenta de ciertas diferencias entre las medias de los dos países. Por otro lado, un hallazgo relevante es que la relación entre gobernanza y resultados educativos está

básicamente mediada por una variable intermedia: el avance escolar. Es decir, el avance escolar en la educación media explica una parte importante de la diferencia en los resultados entre Uruguay y Chile. Por otro lado, la autonomía escolar en la distribución de recursos importa para determinar el grado de avance escolar.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los significativos avances realizados en América Latina en lo referente al mejoramiento del acceso a la educación básica, existe una abundancia de indicios que sugieren que la región aún enfrenta problemas de equidad y calidad. En la búsqueda de soluciones para acortar esta brecha dentro de los sistemas educativos, varios países de la región realizaron reformas educativas durante la década de los 90. Desde entonces, la gobernanza educativa es considerada un importante ingrediente de las reformas de políticas educativas exitosas (UNESCO, 2009).

En términos generales, la gobernanza educativa está relacionada al grupo de instituciones formales e informales a través de las cuales diferentes actores deciden cambios en el área política (Martinic y Elacqua, 2010; GDN 2010). La gobernanza está generalmente relacionada a la capacidad del estado de aplicar las leyes, pero también a las capacidades de varios actores para responsabilizar al estado frente al público (GDN: 2009). Este análisis se sustenta en una perspectiva que entiende a las instituciones como las “reglas del juego”, muchas veces declaradas explícitamente pero otras tantas implícitamente dadas por hecho en una sociedad (North, 1995). Estas reglas condicionan las preferencias y estrategias de los actores sociales interesados en ellas y afectan significativamente las relaciones de poder y la dinámica de una sociedad así como la eficiencia de las políticas públicas implementadas.

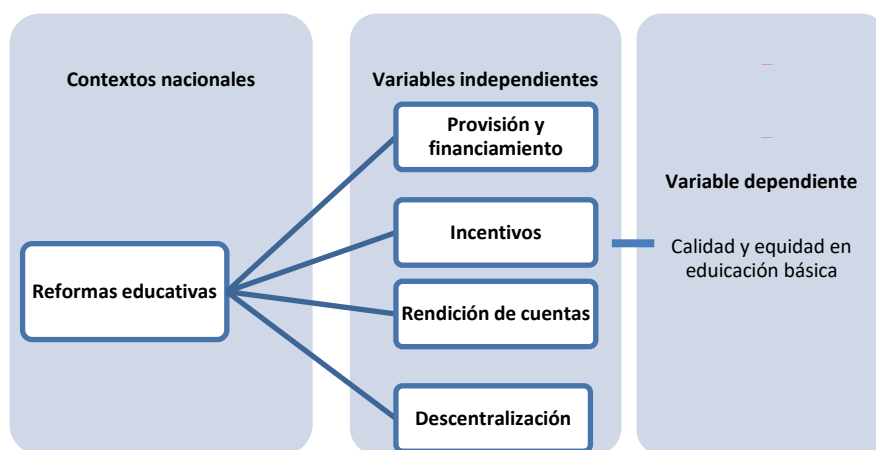
La presente investigación busca mejorar la comprensión actual de los efectos de los arreglos institucionales y la gobernanza en la educación básica mediante un estudio comparativo internacional entre Uruguay y Chile. La misma evalúa la hipótesis de que las **diferencias en las estructuras institucionales de los sistemas educativos afectan la equidad y la calidad de la educación básica brindada**. El estudio intentará ofrecer un análisis empírico sobre:

- El factor explicativo global de **las variables institucionales** y la organización de los centros de estudio sobre los logros del alumnado en Uruguay y Chile
- El **efecto individual** de los factores de gobernanza en la calidad y equidad de la educación

- Los factores que pueden alterarse para así **mejorar el aprendizaje promedio y reducir la inequidad** en los logros del alumnado.

La investigación contempla cuatro factores principales de gobernanza: (i) descentralización, (ii) rendición de cuentas, (iii) provisión y financiamiento e (iv) incentivos.

Imagen 1- Vínculos entre gobernanza y resultados educativos



Todos los factores de gobernanza priorizados en este estudio constituyen reglas fundamentales del sistema educativo en sí mismo, muestran efectos de largo alcance sobre su naturaleza y características. Sin embargo, estos factores no son inmutables o estáticos sino dinámicos y pasibles de impugnación por varios actores que se posicionan e interactúan a su alrededor. El contemplar los diferentes actores que interactúan con estas “reglas del juego” y sus intereses nos permite explicar la naturaleza socialmente construida de la gobernanza educativa.

A través de la utilización de métodos combinados y el uso de técnicas estadísticas para estimar una Función de Producción Educativa, utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y la realización de aproximadamente sesenta entrevistas semiestructuradas a actores claves de la arena educativa, el estudio ilumina algunos mecanismos interesantes a través de los cuales los factores de gobernanza influyen en los resultados educativos.

La comparación entre Chile y Uruguay es extremadamente relevante dadas las similitudes entre ambos en logros educativos en un contexto de bifurcación por senderos diferentes en los últimos años. Ambos países han sido históricamente considerados “educativamente avanzados” en el contexto latinoamericano, y a pesar de haber tenido estructuras institucionales similares en el

pasado, siguieron rumbos divergentes en términos de prestación de servicios públicos a partir de la década de los 70.

El informe comienza comparando los sistemas educativos de ambos países. Luego se presenta el marco teórico principal de la investigación al explorar cada uno de los factores en cuestión y discutir su importancia en la estructuración de la gobernanza educativa. La sección teórica también plantea importantes controversias surgidas del efecto de cada factor de gobernanza sobre la equidad y calidad de la educación. Tras una breve presentación de la metodología utilizada para la recolección de datos y para el análisis de las preguntas de investigación, se presentan los principales hallazgos de la investigación.

El estudio demuestra que:

- ✓ En general, la asociación entre las variables de gobernanza y los resultados explican una pequeña parte de las diferencias en los resultados de ambos países. La falta de una asociación clara puede explicarse por diferentes efectos no deseados de políticas evidenciados en la investigación cualitativa.
- ✓ Se asocia una mayor autonomía en la asignación de recursos a las diferencias en los resultados entre Chile y Uruguay, dependiendo del área evaluada (Lectura, Matemáticas o Ciencias).
- ✓ La publicación de resultados es otro factor que representa de manera significativa las diferencias en la media de los puntajes.
- ✓ El avance escolar en la educación secundaria explica las diferencias en resultados entre Uruguay y Chile.
- ✓ Encontramos que la autonomía de los centros educativos en la asignación de recursos, la publicación de resultados y la práctica de utilizar datos de logros para comparar el desempeño con otros centros en la zona o el país se relacionan positivamente con el avance escolar. En todos los casos se encontraron asociaciones positivas en los cuartiles más bajos del estatus socioeconómico de la escuela, donde se observan grandes diferencias entre los dos países estudiados.

PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIOS NACIONALES

En la siguiente sección caracterizaremos brevemente cada uno de los casos nacionales específicos en estudio, Chile y Uruguay, específicamente en términos de su gobernanza educativa, objeto de estudio del presente proyecto. Haremos esto para comenzar a evaluar, primero de manera teórica y luego empírica, la forma en que diferentes “regímenes” educativos han brindado diferentes arreglos institucionales que han impactado sobre la manera en la que operan los sistemas educativos. Debido a la complejidad de cada uno de los casos presentes, el análisis se aplicará mayoritariamente a las últimas tres décadas (desde la transición a la democracia), con énfasis en las reformas de los procesos educativos ocurridos en la década de los 90.

Al igual que en el resto de América Latina, Chile y Uruguay han desarrollado intensas reformas educativas adoptando estructuras institucionales divergentes. Esta sección presenta una categorización general de ambos países en lo referente a sus instituciones educativas para ofrecer un panorama de sus principales diferencias.

La presente investigación se centra en la gobernanza educativa, la cual puede definirse como la compleja interacción entre las instituciones, normas, reglas y valores existentes (GDN: 2009). Esta mirada de factores compone el tramado institucional que da forma a las relaciones entre diferentes actores (y sus intereses) en el proceso de definir la agenda pública en educación.

Chile estableció uno de los sistemas descentralizados más extensivos de los países latinoamericanos. La transformación tuvo lugar en los años ochenta bajo el gobierno militar e implicó la transferencia de responsabilidad de las escuelas a los distritos municipales. La principal característica de este proceso fue la transferencia de responsabilidad administrativa por las escuelas públicas (inicialmente el 87%) a las municipalidades (Gershberg y Meade, 2006; Aedo, 2003). La presunción detrás de la reforma educativa era permitir “una mayor rendición de cuentas por los clientes educativos” (Burki, Perry y Dillinger, 1999 en Meade y Gershberg, 2006)

El Ministerio de Educación (MINEDUC) es responsable del financiamiento del servicio, la definición, aprobación y supervisión de las políticas educativas, la distribución de textos y la evaluación de logros educativos. Las municipalidades están a cargo de la administración de las escuelas públicas. Esta es la razón por la cual Cox (2007) se ha referido a esta estructura como una “dicotomía fijada por ley”. Este profundo proceso de reestructuración a favor del mercado del sistema educativo chileno representó una transición de la matriz estatal de provisión de servicios (el clásico “Estado docente”) hacia un modelo descentralizado de subsidios a la demanda, volviéndose el paradigma de transformación liberal de la educación tanto para los defensores como para los detractores (Rhoten, 2004; García Huidobro y Cox, 1999). Esta profunda

transformación del sistema educativo le quitó poder a ciertos actores (por ejemplo al estado) dándoselo a entidades nuevas en el proceso de gestión y provisión de educación (como ser las municipalidades y el sistema privado).

La experiencia chilena es un ejemplo de un sistema educativo basado en subsidios a la demanda, donde las escuelas (privadas y públicas) reciben subsidios dependiendo del número de alumnos matriculados. Esta política de financiamiento compartido incentivó la expansión de proveedores privados (Bogliaccini y Filgueria, 2003). El objetivo principal de este cambio de modelo fue aumentar la libre elección de los padres - a través de la competencia entre escuelas- y así mejorar la calidad del servicio educativo (Mizala, Romaguera y Ostoic, 2005). Este modelo le ha otorgado gran importancia al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) gestionado por el Ministerio de Educación, un sistema que busca garantizar los derechos de padres/consumidores a elegir entre unidades educativas compitiendo libremente en el mercado con mínima intervención del gobierno central.

Uruguay ha seguido un camino divergente en relación a Chile. Desde la vuelta de la democracia en 1985, han sido varios los intentos fallidos tendientes a profundizar la descentralización. El sistema educativo funciona de una manera extremadamente centralizada y jerárquica. Todas las decisiones, desde asuntos administrativos a marcos curriculares, se toman en la capital, Montevideo, y son aplicadas uniformemente en todo el país. Este modelo centralizado ha sido definido como un sistema “deslocalizado”, ya que todos los roles administrativos, gerenciales y administrativos están dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el principal organismo a cargo de la regulación, provisión y evaluación de los servicios educativos en el país. Hasta el momento, el sistema de evaluación nacional ha facilitado la concentración de autoridad a nivel central. A pesar de evaluar regularmente a las escuelas tanto públicas como privadas, ha privilegiado el análisis de factores socioeconómicos del desempeño estudiantil, sobre otras variables como la gestión escolar o la eficiencia interna del sistema educativo.

La mayoría de los centros educativos del país son públicos y gestionados por el gobierno, en contraste con un sector privado que reúne al 15% de la matrícula de la educación básica. El debate sobre la municipalización y los subsidios al sector privado ni siquiera se ha planteado en la agenda pública. La educación privada no recibe ningún tipo de subsidio directo y su presupuesto está

básicamente regulado por la oferta y la demanda, sin ningún tipo de restricción en nombre del estado.

En suma, Chile y Uruguay contaban en el pasado con sistemas educativos similares pero en las últimas dos décadas ambos países han adoptado arreglos institucionales divergentes. Chile puso la administración de las escuelas en manos de las municipalidades y consolidó el sistema de subvenciones. Uruguay ha permanecido fiel a su histórica matriz educativa centralizada en el estado. El modelo chileno otorga gran importancia al control de gestión a través de resultados, mientras que Uruguay realiza un uso limitado de los puntajes de pruebas de los estudiantes para cualquier tipo de control de las escuelas. Ravela (2002) distinguió entre sistemas nacionales de evaluación con fuertes consecuencias que implicaban sanciones, como el caso chileno, y sistemas nacionales de evaluación “más benevolentes”, como el caso uruguayo, donde los resultados sólo se utilizan con propósitos informativos y formativos. En este segundo caso, los resultados de las pruebas se manejan generalmente como agregados. Por lo tanto, sólo afectan la definición de políticas educativas a nivel macro (Aristimuño y Kaztman, 2005). La siguiente tabla resume las principales características de cada país al momento de considerar los factores educativos en estudio.

Tabla 1. Factores de gobernanza en el sector educativo en Chile y Uruguay

| Factores | Chile | Uruguay |
|-----------------------------------|---|--|
| Descentralización | Modelo descentralizado con escuelas administradas por gobiernos locales (municipios). | Modelo muy centralizado y jerárquico. |
| Provisión y financiamiento | Subsidios a la demanda | Modelo clásico de Estado docente, no hay subsidios a la demanda. |
| Incentivos | Incentivos docentes en base a resultados de los estudiantes. | Escasos incentivos implementados. |
| Rendición de cuentas | Información sobre calidad educativa difundida a la comunidad para incentivar la competencia entre centros y elección de los padres. | Se utiliza la información sobre calidad educativa para la toma de decisiones pero raramente se difunde al público. |

Fuente: Elaborada por los autores.

REVISIÓN LITERARIA Y MARCO CONCEPTUAL

1. GOBERNANZA: objeto de estudio e intervención política

La evolución del concepto “gobernanza educativa” se ha producido conjuntamente con la evolución general del concepto “gobernanza”. El surgimiento del término "gobernanza" es relativamente reciente, a partir de la década de los 90' y especialmente de la segunda mitad de la década (Prats Caralá, 2005). El término "gobernanza" ha experimentado en los últimos quince años una proliferación en sus diferentes usos, al punto de coexistir en la actualidad un amplio espectro de formas, usos e implicancias (Martínez 2005; Prats Caralá, 2005). La definición de “gobernanza” se vuelve aún más compleja si se consideran sus componentes normativos y analíticos.

1.1. Definición de Gobernanza

La primera utilización del término gobernanza se relacionaba a los modos de gobernar de naturaleza jerárquica (ej.: capacidad de conducción) pero su significado ha ido en aumento hasta incluir una definición más amplia, desplazándose desde las visiones estado-céntricas a las que se concentran en “lo social” desde una perspectiva de redes. Esta amplificación de la noción de gobernanza ha dado protagonismo a un sinnúmero de diferentes actores (padres, gremios, ONG, corporaciones, organismos internacionales) considerados actores clave, junto con el estado, en el proceso de la elaboración de políticas (Prats Caralá, 2005: 165).

Rhodes (1997, 2005) diferenció al menos seis formas de gobernanza dependiendo en qué lugar ubiquen las teorías al estado; desde aquellas que la consideran un sinónimo de mínima intervención del estado hasta aquellas que la consideran una nueva forma de administración pública. De alguna manera, las diferencias en las conceptualizaciones de gobernanza no son fortuitas; se relacionan con distintas configuraciones estado-sociedad que coexisten en tiempo y espacio (Martínez y Cerrillo, 2005; Prats Caralá, 2005; Prats Cabrera, 2003). Son considerables las fluctuaciones en las nociones existentes de gobernanza que ilustran un proceso de profunda transformación en lo referente a la relación entre los estados y otros actores; estados y mercados; estados nacionales y organizaciones supranacionales globales (Peters y Pierre, 2005; Mayntz, 2005).

1.2. Gobernanza Educativa

La definición de gobernanza dentro de la investigación educativa y la política educativa no ha permanecido ajena a las ambigüedades anteriormente expresadas. La mayoría de las veces, la noción de gobernanza se aplica a los sistemas educativos sin demasiada definición o especificación sobre sus implicaciones.

Utilizamos “gobernanza” en vez de “gobierno” porque, como mencionamos, la noción incluye un nuevo arreglo por el cual interactúan los actores estatales y no estatales (Mayntz, 1998, 2000). La gobernanza educativa puede considerarse como un sinónimo de “régimen educativo” en el sentido que abarca normas implícitas y explícitas que definen quiénes son los actores relevantes en la arena educativa; cuáles son los canales legítimos para la expresión de sus demandas; con qué recursos cuentan; cómo se supone que interactúan, y su respectivas responsabilidades (O’Donnell, 1996; Hyde, 1992; Prats Catalá, 2005). Es por lo tanto posible decir que si bien la gobernanza educativa contiene una dimensión estructural que limita la interacción, también existe amplio margen para la improvisación y el agenciamiento social.

Una “buena” gobernanza educativa puede considerarse como un escenario en el que los canales de interacción no están bloqueados y existe un sentido claro del rol de los diferentes actores en el proceso de toma de decisiones (aunque estos pueden rebatirse y modificarse durante el curso de la interacción), así como mecanismos acordados de rendición de cuentas que producen buenos resultados educativos.

Una reforma en la gobernanza implica un cambio en las “reglas de juego” o las normas que regulan las interacciones y los procesos de toma de decisiones entre los actores (Rodrik, 2008). Los regímenes de gobernanza no sólo definen la relación entre el estado y otros actores relevantes, como padres y sindicatos docentes, sino también entre sus diferentes partes, como los centros educativos, gobiernos locales y autoridades centrales (UNESCO, 2009).

2. CUATRO FACTORES DE GOBERNANZA

En esta sección, nos enfocaremos en cada uno de los cuatro factores de gobernanza seleccionados de manera individual y presentaremos importantes contribuciones teóricas en lo referente a sus efectos sobre la calidad y equidad educativa.

2.1. Descentralización

2.1.1. Conceptualización

La descentralización puede definirse como la transferencia de responsabilidad en la planificación, administración, obtención y distribución de recursos del gobierno central y sus organismos hacia las unidades locales de gobierno en el territorio (Winkler y Gershberg, 2000).

En general, la descentralización de los sistemas educativos se produce por motivaciones políticas y profesionales. Las razones políticas han sido asociadas a la necesidad de extender la legitimación política y la participación pública a las decisiones de políticas públicas, y esto se puede lograr otorgando mayor poder y responsabilidad política al gobierno local. La motivación profesional se

ha concentrado en la necesidad de transferir la administración de los servicios educativos a aquellos políticos y técnicos que mejor los conocen (McGinn y Welsh, 1999).

La descentralización ha sido la tendencia dominante en muchos países latinoamericanos, con una gran variedad de formatos. La descentralización de los sistemas educativos puede tomar diversas formas (Hanson, 1997). Hanson distingue entre desconcentración, delegación, traspaso de autoridad y privatización. Todas las formas son comunes en el sector educativo y, aunque poco frecuentes, existen ejemplos de modelos híbridos de descentralización (EQUIP 2, 2005). Además, Di Gropello (2004) distingue tres modelos principales de descentralización asociados a diferentes modalidades de rendición de cuentas (modelo del Banco Mundial).

Es preciso reconocer diferentes dimensiones de descentralización según los tipos de decisiones a descentralizar en los sistemas educativos (Winkler, 2004). Primero, es necesario observar cómo se organiza la instrucción, y comprender cómo se selecciona cada escuela, cómo y quién estructura el tiempo de instrucción, cómo se seleccionan los libros de texto, cómo se definen los contenidos curriculares, y cómo se determinan los métodos docentes. En segundo lugar, es preciso analizar cómo se administra el personal, cómo se contratan y despiden los directores, cómo se contratan los docentes, cómo se definen y ajustan los salarios docentes, cómo se asignan las responsabilidades pedagógicas, y cómo se determina la capacitación y el desarrollo docente. Tercero, existe una dimensión referente a cómo se planifica y estructura el sistema educativo. Esto implica decisiones como por ejemplo: cómo se establecen y cierran escuelas, cómo se seleccionan los programas ofrecidos, cómo se define el contenido de los cursos, y cómo funcionan las evaluaciones de monitoreo escolar. Por último, existen decisiones relacionadas a los recursos, por ejemplo, cómo se desarrolla un plan de mejora, cómo se asigna el presupuesto para personal, y cómo se asignan el presupuesto general y los recursos para capacitación docente. Morduchowicz (2010) muestra que en las reformas educativas en América Latina la descentralización no ha sido seguida de patrones de asignación de recursos a las unidades locales que les permitan asumir sus nuevas responsabilidades.

2.1.2. Debates y controversias

Hasta el momento los estudios no han podido probar una relación directa entre la descentralización y una mejora en la educación, en lo que respecta a calidad, equidad o eficiencia (Hanson, 1997; di Gropello, 2004). Entre otros factores que explican esta desventaja, debe mencionarse que es particularmente difícil distinguir los efectos de la descentralización de otros componentes de los complejos procesos de reforma implementados en América Latina en las últimas décadas. En el caso de Chile, por ejemplo, ha sido difícil evaluar si la mejora educativa de los 90' fue producto de la descentralización o de los programas compensatorios (di Gropello, 2004). Es más, existen pocos lineamientos claros que establezcan que los sistemas

descentralizados sean más efectivos a la hora de mejorar la calidad de la educación. La mayoría de los autores resalta que los procesos de descentralización deben incluir una clara asignación de responsabilidad a cada actor del modelo. No existe, sin embargo, evidencia clara en lo referente a la efectividad de las diferentes formas de descentralización.

2.2. Provisión y financiamiento educativo

2.2.1. Conceptualización

Se debe realizar una primera distinción analítica entre el concepto de *financiación*, por un lado, y *provisión de servicios educativos*, por el otro. Si bien existe amplio consenso respecto a que el estado debe participar en la educación – debido a las externalidades positivas generadas por la educación, como ser la habilidad para promover equidad entre los ciudadanos – se observa una mayor divergencia al discutir si el estado debe o no brindar los servicios.

En resumidas cuentas, se pueden dividir los modelos de educación provisión-financiamiento en dos tipos o esquemas básicos: a) un modelo en el que el estado está tanto a cargo del financiamiento como de la provisión, eventualmente compartiendo la responsabilidad con la escuela que brinda un servicio privado y que cuenta con financiamiento privado. En este caso, el estado financia la provisión de educación según el personal e infraestructura de las escuelas; b) un modelo en el que la provisión de servicios está circunscripta a la esfera privada y en la que el estado aporta un mínimo de financiamiento. En este caso, el estado generalmente financia a las escuelas según el número de alumnos que concurren, lo que quiere decir, según la demanda. Este esquema muchas veces coexiste con provisión y financiamiento completo tanto público como privado.

En el caso del modelo de financiamiento de la oferta, las autoridades centrales o regionales definen los criterios y parámetros para la distribución de recursos a las escuelas (como por ejemplo, el número de personal contratado con el que un centro puede contar para un número dado de alumnos). De aplicarse estos criterios con rigurosidad, no debería haber una alta dispersión en la asignación de recursos entre escuelas con similar número de alumnos. Se trata del modelo dominante en América Latina y el prevalente para el caso uruguayo.

Por el contrario, en el caso de financiamiento a la demanda, las escuelas reciben fondos según el número de alumnos inscriptos y las características de las materias que cursan (por ejemplo, nivel y grado de la escuela). En este modelo, cada escuela decide cómo aplicar los fondos según sus necesidades educativas. Se argumenta que esta forma de financiamiento estimula la competencia

por el alumnado entre escuelas, y de manera indirecta, incentiva una más eficiente asignación de recursos. Además, esta forma estimula una mayor oferta educativa y las escuelas buscan diferenciarse para atraer un mayor número de alumnos (Aedo y Sapelli, 2001, Hoxby 2003).

Debates y controversias

Existe en la literatura especializada en determinantes económicos del desempeño escolar un acalorado debate sobre si el tipo de modelo provisión-financiamiento tiene algún efecto sobre los logros académicos de los alumnos (Hanushek, 2002, Hoxby, 2003, Rouse y Barrow, 2009). Los autores que afirman la existencia de una relación positiva, la atribuyen a un incremento en la competitividad entre escuelas y una mayor capacidad para elegir, lo que aumentaría la efectividad escolar. La pregunta relevante sería si – *ceteris paribus*- el desempeño académico de las escuelas privadas excede al de las escuelas públicas. Y no se trata de una pregunta de fácil respuesta, ya que, en la práctica, no es fácil distinguir los efectos de las características no observadas de las diferentes poblaciones que concurren a cada tipo de centro sobre el desempeño académico.

La implementación de uno u otro modelo no produce necesariamente una mayor eficiencia y/o equidad. Los resultados de estos modelos están mediados por las características de los sistemas educativos específicos en los que son implementados. Una variable obviamente importante es la cantidad de dinero que el estado aporta en forma de vouchers en el caso de financiamiento a la demanda, o la cantidad de recursos por alumno a cada escuela en el caso del financiamiento de la oferta. Sin embargo, como ha sido ampliamente documentado, no existe una relación mecánica entre la cantidad de recursos y los resultados educativos (véase por ejemplo (Hanushek, 1986, 2003; GDN; 2009; Balu, Patrinos y Vegas, 2009).

2.3. Rendición de cuentas

2.3.1. Conceptualización

No es posible brindar una definición operativa de rendición de cuentas sin primero cuestionar a quién y con qué propósito rendir cuentas (Campbell, 2007; McMeekin, 2008).

En general, el concepto refiere a la necesidad de responsabilizar a los actores por sus acciones y posteriores resultados (Mc Meekin, 2002). Para realizarlo, es necesario contar con canales efectivos de comunicación, información clara en lo referente a cada actor (PREAL, 2003; McMeekin, 2008) y la asignación de recursos disponibles (Corvalán, 2006), así como ciertos mecanismos de control (Uhr, 1993). La noción de “rendición de cuentas” está por lo tanto intrínsecamente ligada a la idea de responsabilidad (Corvalán, 2006). Existe consenso respecto a que la “rendición de cuentas” implica, sobre todo, una relación entre dos o más actores con la intención de establecer un sistema claro de responsabilidades y consecuencias a sus acciones. Un

sistema de esta naturaleza debería producir una administración más eficiente de los recursos disponibles.

Dentro del campo educativo, el concepto por lo general se refiere a las responsabilidades de las escuelas de los resultados del aprendizaje de sus alumnos, garantizado a través de la información sistemática de resultados a aquellos interesados. En aquellos casos donde los países no cuentan con formas sistemáticas de recolección de evidencia sobre el aprendizaje del alumno, se han tomado otras medidas sobre el desempeño académico, como por ejemplo las tasas de completitud, repetición y deserción, tasa de continuación a niveles superiores, etc. (McMeekin, 2008).

Se pueden identificar tres actores clave en los procesos de rendición de cuentas en los servicios de educación públicos: *usuarios* (incluyendo beneficiarios directos como estudiantes y sus padres, y beneficiarios indirectos como ser el público general), *proveedores* (incluyendo actores presentes en las escuelas así como varios de los actores de apoyo, como supervisores y profesores de profesores) y los *hacedores de políticas* educativas (autoridades de gobierno, sindicatos, intelectuales públicos, etc.) (Winkler, 2003, World Development Report, 2004; GDN, 2009). La relación de rendición de cuentas puede ser directa (entre usuarios y proveedores) o indirecta, incluyendo las relaciones entre los hacedores de políticas y los ciudadanos y los proveedores de servicios y hacedores de políticas (GDN, 2009).

2.3.2 *Debates y controversias*

Según la literatura especializada (Corvalán, 2006; Poggi, 2008), los recientes procesos de rendición de cuentas en América Latina han influido de manera positiva sobre ciertos desarrollos educativos en la región, como ser un aumento en la autonomía escolar y en la importancia de los indicadores educativos. De manera concomitante, también se han identificado algunos factores responsables de una pobre rendición de cuentas, por ejemplo: Una débil voz de los actores, una administración pobre, información insuficiente, confusión en los roles, y falta de iniciativa pro rendición de cuentas (Winkler, 2003).

La mayor crítica realizada a la aplicación del concepto de rendición de cuentas en educación no está vinculada a la rendición de cuentas per se, la cual - como hemos visto- ha sido distinguida como un elemento positivo para la democratización (O'Donnell, 1998), sino por su frecuente asociación a la descentralización (Gershberg y Meade, 2006). Muchas veces se espera la descentralización como un resultado a obtener en sí misma en vez de como un medio para la mejora de la calidad educativa a través de la rendición de cuentas (Bogliaccini y Filgueira, 2003). Gershberg y Meade (2006) muestran que las reformas de descentralización – debido al hecho de que tienden a ser mucho más exitosas en las comunidades menos vulnerables- a menudo

reproducen desventajas estructurales del sistema educativo. Por último, algunos autores han criticado el excesivo énfasis que las políticas de rendición de cuentas han otorgado a la evaluación. Para el caso de Latino América, un énfasis exclusivo en el monitoreo y evaluación externa, junto a la aplicación de sanciones, promueve el desarrollo procedimientos “como-si” dentro de las instituciones educativas (Darling-Hammond 2008: 4).

2.4. Incentivos

2.4.1. *Conceptualización*

La profesión docente está íntimamente relacionada al salario y a la estructura de incentivos de un país dado. El tema de los incentivos ha suscitado gran atención en los últimos años en América Latina, pero sus implicaciones son dadas por hecho. La literatura especializada (Morduchowicz, 2009) señala que la compensación docente puede desagregarse en varios componentes, entre los cuales el jornal básico es unificador entre todos los docentes. Luego se incorporan diferentes especificaciones que determinan un aumento salarial según diferentes criterios como ser la experiencia. En varios países, los salarios básicos aumentan de manera significativa al considerar los incentivos adicionales.

Morduchowicz (2010) establece que existen déficits notorios en la profesión docente (por ejemplo en la capacitación) y que los incentivos salariales y diferenciales representan poderosas herramientas para su mejora. El autor argumenta que los incentivos buscan “promover y reconocer a aquellos docentes más capaces” (2010: 3). La literatura identifica varios tipos de incentivos relacionados a aspectos como el conocimiento y las habilidades, resultados del alumnado, capacitación docente, docencia en contextos difíciles y la docencia de ciertas materias (Vegas, 2006; Morduchowicz, 2009; Lozano, 2010). Se observan en las últimas décadas un amplio espectro de medidas tendientes a promover incentivos docentes en América Latina. Sin embargo, la región ha favorecido las dos primeras formas de incentivos sobre las otras.

En lo referente a incentivos no materiales, se cuenta actualmente con amplia evidencia de que aunque la remuneración y los incentivos juegan un papel importante en las elecciones individuales para ingresar y permanecer en la profesión docente, los individuos también consideran otros factores, como ser el estatus y el reconocimiento social asociados al buen desempeño (Andrews, 2006). Se ha sugerido que, los incentivos simbólicos (relacionados a la estima social) pueden tener importantes efectos sobre el desempeño docente y el aprendizaje escolar (Andrews, 2006).

2.4.2 *Debates y controversias*

Las discusiones sobre los incentivos se han incluido en debates más amplios sobre docencia y educación y han evidenciado la coexistencia de perspectivas muy diferentes respecto al tema, tanto de parte de los hacedores de políticas como de líderes sindicales. Morduchowicz (2010) señala que la economía tiende a evaluar las acciones humanas a través de la lente de los incentivos con la aparente ventaja de brindar soluciones simples a problemas de alta complejidad. El autor resalta, sin embargo, que no debe olvidarse que los incentivos no son un fin en sí mismo, sino un medio para un determinado propósito que debe definirse claramente. Para que un incentivo funcione, debe estar sustentado por objetivos bien definidos y reglas claras.

La literatura (OCDE, 2009; Lozano, 2011) insiste en que los criterios para asignar incentivos para los docentes debe estar bien diseñada y buscar un balance entre los indicadores y los montos otorgados. Según varios autores (Morduchowicz, 2010; Lozano, 2011, OECD, 2009) los incentivos constituyen un aspecto instrumental muy importante del diseño de políticas educativas pero no pueden comprenderse en abstracto sino que requieren del contexto en el cual se desarrollan. La efectividad de ciertos tipos de incentivos depende, entre otras cosas, de ciertas variables contextuales como la existencia de pericia y habilidades docentes.

3. ACTORES RELEVANTES E INTERÉS EN LA “ARENA” EDUCATIVA

Se define actor político como un individuo o grupo de individuos que juegan un rol (explícita o implícitamente) en un sistema dado (en este caso, en educación). Los actores sociales son el resultado de la intersección de varias dimensiones solapadas entre las cuales se podrían destacar sus “intereses”, “normas” y “fuentes disponibles” (Scharf, 1997). Hablar de actores implica inevitablemente la referencia al poder ya que los diferentes actores tienen distinto poder sobre los recursos en un campo dado (Hay, 1997). Un actor puede interactuar en más de un campo dado (por ejemplo educación, política y economía) dependiendo de los objetivos buscados (Touraine, 1987).

No es posible hablar de intereses políticos per se, ya que sólo adquieren significado en relación a un actor dado en los contextos socio históricos específicos en los que se definen. Además, la definición de intereses siempre adquiere una dimensión relacional ya que los intereses para un actor se obtienen por lo general a expensas de los intereses de otros. Entonces, los intereses específicos de los distintos actores educativos interactuando en el campo educativo no se pueden entender en abstracto, fuera del contexto específico en el que interactúan.

La literatura señala que las políticas educativas pueden clasificarse en dos tipos principales (Mizala, 2007; Navarro, 2006 y BID, 2005), según su impacto sobre los actores sociales:

- Aquellas que generan conflictos por alterar la correlación de fuerzas en una sociedad determinada o por afectar de manera negativa los intereses de algunos de los actores. Estas políticas apuntan por lo general a la mejora de la calidad y eficiencia educativa e implican cambios mayores; se trata de políticas rígidas y no negociables.
- Aquellas políticas que no generan conflicto y que tienden al beneficio de varios actores. No afectan los intereses de actores sociales clave ni alteran arreglos ya existentes. Apuntan por lo general a aumentar la matrícula y expandir los recursos, son adaptables y negociables.

En el contexto de las reformas educativas en América Latina en los 90, es posible identificar actores específicos con un rol clave en los procesos, así como tendencias predominantes, mecanismos privilegiados para la expresión de interés y disenso y repetidas luchas de poder entre actores y factores que han limitado y habilitado la expresión de ciertos intereses sobre otros Grindle (2004). El autor nota que el poder relativo de los diferentes actores en la escena política depende, por un lado, de temas institucionales y estructurales (por lo general más allá de la voluntad del actor), como si el sistema es presidencial o parlamentario, pero, por otro lado, depende también de estrategias y elecciones realizadas por los actores que determinan aspectos como los tiempos, la órbita y los incentivos para la acción.

METODOLOGÍA

3.1. Metodología mixta de investigación

Los problemas complejos exigen respuestas complejas, El análisis econométrico de las correlaciones de los resultados de las pruebas PISA con diferentes factores de gobernanza prueban ser una manera privilegiada de analizar las relaciones para un gran número de casos de forma estadísticamente significativa. Sin embargo, esta forma de explicación cuantitativa no explica necesariamente la causalidad ni los mecanismos bajo los cuales se dan las relaciones. Para este objetivo, este proyecto utiliza una metodología mixta. El uso de múltiples métodos puede ayudar a capitalizar las fortalezas de los diferentes métodos utilizados (y trascender sus limitaciones) así como ayudar a explicar mayores grados de complejidades y matices de temas sociales y problemas (Tashakkori y Teddlie, 2003).

La siguiente tabla resume los diferentes métodos utilizados en este estudio así como las fuentes de información que utilizarán y los resultados buscados por cada uno.

Tabla 2: Metodología mixta de investigación con técnicas cuantitativas y cualitativas

| Dimensión | Metodología | Fuentes | Resultados |
|----------------------------------|-----------------------------|---|--|
| Contexto institucional | Análisis histórico | Referencias secundarias, revisión literatura | Principales características de las reformas realizadas en los '80 y '90 |
| Equidad y calidad (VD) | Cuantitativa Cualitativa | PISA 2009 Entrevistas Chile/Uruguay | Compara ambos países en términos de calidad y equidad en educación |
| Factores gobernanza (VI)- | Cuantitativa Cualitativa | PISA 2009 Entrevistas semiestructuradas en profundidad | Estima el impacto de factores institucionales divergentes y la organización escolar sobre el rendimiento escolar. Comprensión de los mecanismos de funcionamiento de los diferentes factores. |

3.1.1. Análisis cuantitativo

El principal análisis cuantitativo se basa en fuentes de información PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) para Uruguay y Chile para el año 2009. PISA es un programa de evaluación de estudiantes de 15 años sobre una muestra representativa de la población que asiste a la educación secundaria llevado a cabo en los países OCDE (actualmente 30) y también otros países del resto del mundo (27 países en 2006 y 35 en 2009). Tanto Chile como Uruguay participaron de las rondas 2006 y 2009. PISA presenta información de corte transversal sobre los logros de los alumnos a los 15 años, sus características, contexto familiar y características escolares e institucionales.

PISA es una fuente extremadamente rica ya que brinda información comparable entre todos los países participantes sobre aspectos importantes de arreglos educativos y resultados educativos del aprendizaje de los alumnos (características organizacionales y dirección de escuelas, clima escolar, autonomía escolar, rendición de cuentas a los padres, fuentes de financiamiento de la escuela, prácticas escolares, liderazgo de las autoridades, prácticas de evaluación, evaluación docente o participación de los padres)

Una limitación de este informe es la existencia de una desviación de la selección por el hecho de que no toda la cohorte de 15 años asiste a la escuela al momento de la evaluación PISA. Además, hay diferencias significativas en relación a este aspecto entre Chile y Uruguay. Mientras que en Uruguay el 20% de los alumnos de 15 años no asisten al sistema educativo, en Chile el mismo porcentaje es menor del 10%

Nuestro objetivo era comparar la actuación de los alumnos en Uruguay y en Chile a través de algunos factores institucionales (aquellos que muestran lo suficiente entre la variación de los países así como entre ambos países), luego de controlar aquellas características individuales y recursos escolares que claramente afectan el rendimiento.

El método cuantitativo consiste en estimaciones de una Función de Producción Educativa (FPE) utilizando el método de Mínimos Cuadros Ordinarios (MCO) a nivel individual (alumno). En este sentido podemos vincular directamente la actuación de un alumno con su ambiente de enseñanza y controlar las influencias de los antecedentes individuales sobre su actuación, así como la influencia de los recursos escolares, características docentes y la posible influencia de algunos factores institucionales. Sin embargo, surgen muchas dificultades cuando se intentan analizar los factores detrás del rendimiento educativo, especialmente la contaminación de los resultados simples de MCO por endogeneidad y desviación en la selección, causada mayormente por las importantes variables no observadas (omitidas). Los coeficientes de estimación no muestran una relación causal sino una asociación global entre cada factor de gobernanza (o grupo de variables que describe un factor de gobernanza) y actuación. El objetivo no establecer causalidad sino obtener una mejor descripción de la situación en ambos países.

Para lograr esto, realizamos varias regresiones de los resultados de las pruebas en diferentes muestras; una muestra completa de Chile y Uruguay; regresiones separadas para cada país y regresiones separadas para las escuelas públicas y privadas. Dada la importancia del avance escolar en la actuación, y las grandes diferencias entre Chile y Uruguay, también estimamos modelos Probit para el avance escolar sobre la totalidad de la muestra y submuestras de acuerdo a los cuartiles de estatus socioeconómico de las escuelas.

El análisis cuantitativo se llevó a cabo en dos etapas secuenciales:

Análisis descriptivo

En primer lugar describimos las escuelas públicas y privadas en Uruguay y Chile en términos de características individuales de los alumnos (nivel socioeconómico de los alumnos, edad, género, grado, repetición), insumos escolares (proporciones de docentes certificados, calidad de los recursos de las escuelas, tamaño de la clase) y características escolares (autonomía en asignación de recursos, autonomía en aspectos curriculares, rendición de cuentas, docencia de tiempo completo, participación de los actores). Utilizamos estadísticas descriptivas que nos ayudaron principalmente a caracterizar cada tipo de escuela en cada país, identificar fuentes de variación a ser explotadas, identificar variables que no pueden ser descompuestas (debido a la colinealidad exacta) e identificar posibles fuentes de desviación si no se toman en cuenta variables observadas. En segundo lugar, describimos el rendimiento en ambos países en los distintos grupos socioeconómicos.

Asociación entre factores institucionales y rendimiento

Utilizando la base de datos de PISA 2009 de Chile y Uruguay, estimamos regresiones separadas para cada grupo de variables que describe un factor de gobernanza,

- Utilizando la totalidad de la muestra con controles sobre la provisión privada-pública
- Utilizando muestras separadas para escuelas públicas y privadas, intentando controlar la selección de alumnos en escuelas públicas y privadas con la ecuación de selección de Heckman
- Utilizando muestras separadas para distintos grupos socioeconómicos

Finalmente, se pretende analizar la diferencia en el logro académico entre los dos países (Regresión total y descomposición de Oaxaca). Utilizando la función de producción de información de logros estimada (con todos los factores relevantes) es posible descomponer la diferencia en logro académico promedio de la siguiente manera:

$$E(tu - tch/B, R I) = a + \alpha(Bu - Bch) + \beta(Ru - Rch) + \gamma(Iu - Ich)$$

donde el término a representa la diferencia en el logro académico que no se puede explicar por la diferencia de los recursos de los grupos y el resto representa la diferencia en el logro académico que se puede atribuir a los recursos del país en términos de características individuales, insumos escolares y factores institucionales respectivamente. Evaluaremos las diferencias en grupos de factores institucionales, sin la intención de explicar efectos individuales debido a temas de colinealidad mencionados anteriormente. (Por más información vea el apéndice metodológico cuantitativo).

Este informe da cuenta de los hallazgos más significativos del análisis cuantitativo antes descrito. Todas las pruebas, con sus resultados y tablas, están disponibles en el apéndice 4.

3.1.2. Análisis Cualitativo

A pesar de que la base de datos PISA es muy completa, no permite por sí misma la aprehensión de fenómenos complejos como los que este proyecto ha intentado explorar. Por esta razón, este doble diseño de investigación tuvo el objetivo de echar luz sobre aspectos que el análisis estadístico no fue capaz de explicar.

Con el fin de analizar aún más los efectos de los factores de gobernanza anteriormente enumerados, se llevaron a cabo aproximadamente 60 entrevistas semiestructuradas en Chile y Uruguay. Se implementaron dos tipos de entrevistas: por un lado, entrevistamos docentes y autoridades de las escuelas seleccionadas y por otro lado, entrevistamos informantes clave con gran conocimiento en la materia. La información fue relevada utilizando una muestra teórica deliberada no aleatoria (Miles & Huberman, 1994)¹. Los centros educativos fueron elegidos de acuerdo a dos grandes criterios:

- Tipo de centro y provisión: Un primer criterio consideró si la institución educativa era pública o privada; en el caso de Chile fue necesario distinguir entre tres tipos de escuelas (a lo ya mencionado agregamos escuelas subsidiadas específicas). Esto permitió identificar diferentes formatos institucionales y evaluar su impacto en la provisión de educación.
- Resultados educativos: se seleccionaron centros con excelentes resultados educativos (en términos de logros) y también centros con resultados más bajos. Mientras que para el caso de Chile esta información está pronta y disponible al público (mediante la publicación de los resultados de SIMCE), para el caso de Uruguay, no hay información al respecto. Con este fin, en Uruguay fue necesario recurrir a informantes clave que definieran escuelas con altos y bajos logros.

Tabla 3: Muestra de entrevistas de selección de variables

| Logro educativo | CHILE | | | URUGUAY | | Total |
|-------------------|--|---------|---------------------------|---------|---------|-----------|
| | ESCUELAS (tres entrevistas por centro) | | | | | |
| | Municipal | Privado | Particular Subvencionadas | Público | Privado | |
| Buenos resultados | xx | xx | x | x | xx | 42 |
| Malos resultados | xx | | x | xx | x | |
| | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | |
| INFORMANTE CLAVE | | | | | | |
| N | 9 | | | 6 | | 15 |
| TOTAL | | | | | | 57 |

¹ Las entrevistas fueron transcritas en primer lugar y luego analizadas utilizando el método de análisis de contenido según las especificaciones para el análisis cualitativo de matrices de datos de Huberman y Miles (1994) (1994)

RESULTADOS

Esta primera sección (4.1) describe las diferencias entre Chile y Uruguay en relación a la calidad y equidad de la educación básica (nuestra variable dependiente).

En la siguiente sección se presentan los cuatro factores institucionales considerados en este estudio, sus efectos en la calidad y equidad educativa (4.2). El análisis abarca desde los hallazgos más robustos de las regresiones a la evidencia cualitativa que puede ayudar a explicar algunos de los mecanismos en juego en la gobernanza de estos dos sistemas educativos.

La variable de provisión y financiamiento está integrada dentro del análisis de cada factor de gobernanza institucional en cuestión ya que interviene en la relación entre cada uno de los factores y los resultados educativos. La distinción escuela privada/escuela pública para el caso de Uruguay y la distinción entre escuelas públicas (municipales), privadas subsidiadas y privadas no subsidiadas para el caso de Chile, son fundamentales para comprender cómo incide la variación interna del país. El tipo de provisión de escuela fue utilizada por primera vez como una variable de control para la muestra de regresión total pero luego fue utilizada para estimar regresiones separadas. Adicionalmente, las estadísticas descriptivas presentadas en los apéndices (apéndice 4) presentan diferencias entre las escuelas públicas y privadas a la hora de considerar características educativas institucionales en ambos países.

En el análisis del efecto de la provisión privada-pública en resultados educacionales, debe tenerse en cuenta que las variables omitidas constituyen un problema si hay factores consistentemente relacionados con la opción público/privada y también con la actuación. Incluso si se controlan las variables observables individuales y de escuela, probablemente habrá algunas características no observables de padres (o alumnos) que se correlacionan tanto con la opción privada como con el resultado; o características no observables de la escuela (por ejemplo, recursos no relevados correctamente por la información PISA) también correlacionadas con la provisión privada y el resultado. De esta manera, los coeficientes estimados para la provisión privada o pública no son buenos medidores de los efectos causales en la actuación educativa. Estimamos *asociaciones* luego de controlar características observables individuales clave, insumos escolares y factores de gobernanza. En general no encontramos una asociación repetida de provisión y actuación en todas las áreas evaluadas luego de los controles habituales. Encontramos una asociación positiva entre la provisión-financiamiento privado y resultados en ciencia, y una asociación negativa entre la provisión privada-financiación pública y resultados en Matemáticas. No se encuentra una asociación significativa cuando se evalúan los puntajes de lectura.

Para una visión más profunda de los resultados, vea el apéndice 4 donde se presentan detalladamente las estadísticas descriptivas y regresiones

4.1 Rendimiento y avance escolar en Uruguay y Chile

Los resultados promedio de PISA 2009 muestran mejores resultados estadísticamente significativos para los alumnos chilenos en las pruebas de ciencia y lectura. Los resultados medios en ciencia suman 26 puntos más para Chile que para Uruguay (0,3 desviación estándar) mientras que la misma diferencia en puntajes de lectura es de 30 puntos (0,35 desviación estándar). Por otro lado, los resultados en Matemáticas no difieren significativamente, en promedio, entre Chile y Uruguay. Estos resultados persisten cuando se comparan alumnos de los mismos percentiles de estatus socioeconómico individual en ambos países². Es decir, en los mismos percentiles de estatus socioeconómico, los alumnos chilenos tienen una mejor actuación que los uruguayos en ciencia y lectura mientras que no se encuentran diferencias significativas en los puntajes de las pruebas de Matemáticas (ver Tabla 4)

Tabla 4. PISA 2009 Resultados de las pruebas en Uruguay y Chile por cuartil de índice de estatus socioeconómico

| PISA 2009 | | Puntajes pruebas | | | | | |
|---------------------------------------|--------------|------------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| | | Uruguay | | | Chile | | |
| PISA Índice de estatus socioeconómico | | Ciencia | Matemáticas | Lectura | Ciencia | Matemáticas | Lectura |
| | 1er cuartil | Media | 375 | 375 | 372 | 417 | 385 |
| D Est | | 78 | 72 | 82 | 68 | 63 | 71 |
| 2do cuartil | Media | 404 | 405 | 403 | 434 | 409 | 438 |
| | D Est | 78 | 73 | 84 | 67 | 64 | 68 |
| 3er cuartil | Media | 437 | 437 | 435 | 457 | 430 | 462 |
| | D Est | 82 | 79 | 87 | 70 | 68 | 72 |
| 4to cuartil | Media | 483 | 479 | 481 | 495 | 474 | 498 |
| | D Est | 87 | 84 | 93 | 78 | 78 | 78 |
| Total | Media | 425 | 424 | 423 | 451 | 425 | 453 |
| | D Est | 91 | 87 | 96 | 77 | 76 | 79 |

² Clasificamos a los alumnos de acuerdo a la distribución de su propio país.

| | | | | | | |
|--------------------|-----|-----|-----|----|----|----|
| Diferencia 4to-1er | 108 | 105 | 109 | 78 | 89 | 86 |
|--------------------|-----|-----|-----|----|----|----|

Además, Uruguay muestra una mayor varianza en los puntajes de las pruebas. Las diferencias en los puntajes de las pruebas entre el cuartil inferior y superior de alumnos clasificados según su estatus socioeconómico es mucho mayor en Uruguay (107 puntos promedialmente) que en Chile (84 puntos promedialmente).

Asimismo, Chile muestra un grado de avance escolar, a la edad de 15 años, mayor que Uruguay. En Chile, 77% de los alumnos están inscriptos en cuarto año o más al momento de ser testeados por PISA mientras que la misma tasa para Uruguay es de sólo 61%. De la misma manera, las diferencias en el avance escolar por estatus socioeconómico individual son significativamente mayores en Uruguay que en Chile. Por un lado, si comparamos alumnos del cuartil superior de estatus socioeconómico en ambos países, no se encuentran diferencias significativas en el avance escolar, ya que el porcentaje de alumnos en cuarto grado o más es similar en Chile y en Uruguay (85% y 82% respectivamente). Pero si se observan los alumnos del cuartil inferior de estatus socioeconómico, se encuentran grandes diferencias en el avance escolar entre ambos países. Mientras que el 70% de los alumnos chilenos están inscriptos en cuarto grado o más, entre los alumnos uruguayos este porcentaje es sólo del 39% (ver Tabla 5).

Igualmente, cerca de un tercio de los alumnos del cuartil inferior de estatus socioeconómico muestra un desfasaje de dos grados o más (están en segundo grado o menos en el momento de la prueba PISA) mientras que ese porcentaje es del 6% para los alumnos chilenos. Estos aspectos indican tasas de repetición mucho más altas entre los alumnos uruguayos en todos los niveles de estatus socioeconómico pero particularmente en los dos cuartiles inferiores (ver tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje de alumnos en cada grado por cuartil de Índice de Estatus Socioeconómico en Chile y Uruguay. PISA 2009

| PISA 2009 | Índice de Estatus Socioeconómico PISA | Grado al que asisten los alumnos | | | | | | | | |
|-----------|---------------------------------------|----------------------------------|---------|-----------------|-------|-----------------|---------|-----------------|-------|------|
| | | Uruguay | | | | Chile | | | | |
| | | Grado 2 o menor | Grado 3 | Grado 4 o mayor | Total | Grado 2 o menor | Grado 3 | Grado 4 o mayor | Total | |
| | 1er cuartil | Media | 32% | 30% | 39% | 100% | 6% | 24% | 70% | 100% |
| | 2do cuartil | Media | 21% | 29% | 50% | 100% | 3% | 20% | 77% | 100% |
| | 3er cuartil | Media | 12% | 19% | 69% | 100% | 3% | 17% | 80% | 100% |

| | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------------|------------|------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|-------------|
| 4to cuartil | Media | 5% | 10% | 85% | 100% | 1% | 17% | 82% | 100% |
| Total | Media | 17% | 22% | 61% | 100% | 3% | 20% | 77% | 100% |
| Diferencia 4to-1ro | | -26 | -19 | 46 | | -5 | -7 | 12 | |

Este aspecto es muy importante ya que el avance escolar podría tener un impacto en las destrezas cognitivas adquiridas. Lo que sigue intenta discernir cuánto de las diferencias observadas en los resultados de las pruebas (particularmente en lectura y ciencia) entre Chile y Uruguay se deben a que los alumnos hayan completado uno o más grados escolares y cuánto a otros factores incluyendo factores institucionales. Debemos notar que la interpretación final de los resultados no es lineal ya que el avance escolar podría estar afectado por los mismos factores que afectan los resultados de las pruebas. Por ejemplo, si un tipo de marco institucional tiene un impacto positivo en el rendimiento escolar (resultados de las pruebas), también podría tener influencia en el avance escolar del alumno. De este modo, si se encuentra una asociación entre avance escolar y resultados de las pruebas, podría reflejar tanto un impacto directo del avance escolar en el alcance de logros (más exposición a tiempo de clase y recursos educativos tendrían un impacto en las destrezas cognitivas) como un efecto indirecto (el efecto de factores escolares o institucionales no observados que afectan tanto a el avance escolar como al aprendizaje).

Luego de controlar características individuales, grado al que asisten los alumnos e insumos escolares: ¿Cómo se comparan Uruguay y Chile? Las estimaciones indican que la diferencia bruta promedio observada en los resultados de ciencia en PISA 2009 para Chile puede ser acreditada parcialmente a las diferencias en el estatus socioeconómico de los alumnos de ambos países y parcialmente a las diferencias en el avance escolar de los alumnos. En promedio, el estatus socioeconómico de los alumnos es algo mayor en Chile que en Uruguay mientras que el avance escolar es significativamente mejor en Chile que en Uruguay. También muestran que la diferencia observada en los puntajes de lectura (para Chile) puede ser acreditada parcialmente a las diferencias en el estatus socioeconómico, parcialmente a las diferencias en el avance escolar y parcialmente a las diferencias en las características de las escuelas. Si se comparan alumnos con las mismas características individuales, grado y características de la escuela, observamos una mejor actuación de los alumnos uruguayos en Matemáticas (ver Apéndice 4).

La tabla de abajo resume estos hallazgos. Los controles individuales incluyen género y el Índice PISA de estatus socioeconómico. El grado es una variable que indica el nivel que cursan los alumnos (2 o menor, 3, 4 o mayor). Los controles de la escuela incluyen el índice PISA de calidad de recursos escolares, tamaño de la escuela, una variable que indica la provisión privada/pública y la financiación privada/pública. El segundo grupo de columnas en la Tabla 6 muestra los coeficientes estimados para Uruguay luego de controlar estos factores individuales, no existen diferencias entre los alumnos uruguayos y chilenos en ciencia. Por último, las últimas tres columnas de la

Tabla 6 indican los coeficientes estimados para Uruguay luego de controlar las características individuales, grado y características escolares.

Tabla 6: Coeficientes de regresión lineal de resultados de las pruebas (Uruguay vs Chile). PISA 2009

| Variables | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
|------------------------|-----------|------------|-----------|---------|------------|----------|---------|------------|---------|
| Uruguay | -15.94*** | 10.87*** | -20.19*** | -3.630 | 22.26*** | -7.056** | -2.380 | 21.72*** | -4.487 |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado - Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |

La descomposición de Oaxaca de la diferencia media en los resultados de las pruebas entre Chile y Uruguay indica que cerca de la mitad de la diferencia en los resultados puede ser acreditada a la mayor eficiencia interna (avance escolar a los 15 años) en Chile que en Uruguay. En todos los casos, las estimaciones indican que si la relación de alumnos por grado en Uruguay se asemeja a la de los alumnos chilenos, la diferencia en puntajes entre Chile y Uruguay se reduciría en 12-13,5 puntos de acuerdo a la prueba. Esto representa entre el 45% y 50% de las diferencias en ciencia y lectura.

Otro factor importante atribuible a las diferencias en la media de los puntajes es la diferencia en el estatus socioeconómico. La descomposición muestra que entre aproximadamente 7-10 puntos promedialmente de diferencia en los resultados pueden ser atribuidos a las diferencias en el estatus socioeconómico de los alumnos y escuelas, lo que constituye el 30% aproximadamente de las diferencias observadas en ciencia y lectura.

Tabla 7. Descomposición de la diferencia media en los puntajes de las pruebas entre Chile y Uruguay

| Variables de grupo | Ciencia | | Matemáticas | | Lectura | |
|---|-----------------|-------------|-----------------|--|-----------------|-------------|
| | Efecto dotación | % | Efecto dotación | | Efecto dotación | % |
| Masculino | 0.53 | 2% | 0.96 | | -0.57 | -2% |
| Grado | 12.94 | 50% | 11.64 | | 13.66 | 46% |
| Estatus socioeconómico del individuo | 1.91 | 7% | 1.82 | | 2.02 | 7% |
| Estatus socioeconómico de la escuela | 5.84 | 22% | 8.05 | | 6.99 | 23% |
| Otras características de la escuela | 3.15 | 12% | 1.14 | | 4.75 | 16% |
| Sin explicación | 1.62 | 6% | -22.61 | | 3.16 | 11% |
| Diferencia Total en Puntaje (Ch-Ury) | 26 | 100% | 1 | | 30 | 100% |

En el caso de Matemáticas, existe una gran diferencia no explicada en los puntajes de las pruebas a favor de Uruguay si Uruguay tuviera los valores chilenos de estatus socioeconómico, avance escolar, características de la escuela y evaluación de factores de gobernanza. Sin embargo, esta diferencia no es atribuible a variables que puedan ser evaluadas por la información PISA.

En suma:

- Chile muestra mayores niveles de eficiencia interna en comparación con Uruguay.
- Los resultados promedio de PISA 2009 muestran resultados significativamente mejores a nivel estadístico para los alumnos chilenos en las pruebas de Ciencia y Lectura.
- Los resultados en Matemáticas no difieren significativamente en promedio entre los alumnos chilenos y uruguayos. Cuando se controlan las características del alumno y de la escuela así como el grado, es posible observar un mejor rendimiento en Uruguay.
- La diferencia en los puntajes de las pruebas entre los cuartiles inferiores y superiores de alumnos clasificados por estatus socioeconómico es mucho mayor en Uruguay (107 puntos promediales) que en Chile (84 puntos promediales).
- Chile muestra un grado de avance escolar a los 15 años de edad significativamente mayor que Uruguay. En Chile, 77% de los alumnos son inscriptos en cuarto grado o más al momento de ser evaluados por PISA, mientras que la misma tasa para Uruguay es sólo del 61%.
- Las diferencias en el avance escolar por estatus socioeconómico individual son significativamente mayores en Uruguay que en Chile. Mientras que el 70% de los alumnos chilenos en el cuartil inferior de estatus socioeconómico son inscriptos en cuarto grado o más, entre los alumnos uruguayos este porcentaje es sólo del 39%.

4.2. Factores de gobernanza: algunas claves para entender sus efectos

Esta sección presenta el hallazgo principal en relación a los efectos de varios factores de gobernanza en el rendimiento en las pruebas PISA y en el avance escolar. Algunas relaciones son importantes para la totalidad de la muestra, otras en tipos específicos de instituciones (privadas/públicas) y otras son sólo significativas en algunos estatus socioeconómicos. Estos resultados cuantitativos son complementados con la principal evidencia cualitativa reunida para cada factor de gobernanza estudiado.

Descentralización

Como se describe en el marco conceptual, la autonomía escolar es un factor institucional que puede tener efectos positivos en los resultados educativos de los alumnos. Se encuentra una asociación positiva entre una mayor autonomía en la asignación de recursos y rendimiento en todas las pruebas PISA tanto cuando se analiza la totalidad de la muestra como cuando se separan las escuelas públicas y privadas. También se encuentra una asociación positiva entre la autonomía escolar en la asignación de recursos y el avance escolar, pero es sólo significativo para los cuartiles inferiores de estatus socioeconómico.

Tabla 8. Relación entre los puntajes de las pruebas y grado de autonomía en relación a la asignación de recursos/aspectos curriculares para la totalidad de la muestra luego de controlar las características individuales e insumos escolares.

| | Muestra total | | | | | | | | |
|--|---------------|------------|----------|----------|------------|----------|---------|------------|----------|
| | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
| Autonomía en asignación de recursos (Índice PISA) | 10.74*** | 10.38*** | 12.10*** | 8.209*** | 7.931*** | 9.424*** | 5.240** | 4.043* | 6.056*** |
| Autonomía en curriculum y Evaluación (Índice PISA) | -1.213 | -3.284 | -1.887 | -1.716 | -3.741 | -2.429 | -2.621 | -4.598* | -3.692* |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado-Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado subsidiado | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| País FE | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |

Tabla 9. Relación entre los puntajes de las pruebas y el grado de autonomía en relación a la asignación de recursos/aspectos curriculares desagregados en Chile y Uruguay luego de controlar las características individuales e insumos escolares.

| | Chile | | | | | | | | |
|--|----------|------------|----------|----------|------------|----------|---------|------------|----------|
| | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
| Autonomía en asignación de recursos (Índice PISA) | 10.57*** | 10.19*** | 11.95*** | 8.165*** | 7.842*** | 9.345*** | 5.429** | 4.142* | 6.300*** |
| Autonomía en currículum y Evaluación (Índice PISA) | -1.380 | -3.757 | -2.276 | -1.759 | -4.107 | -2.714 | -2.456 | -4.783* | -3.719 |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado-Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado subsidiado | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| País FE | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| | Uruguay | | | | | | | | |
| | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
| Autonomía en asignación de recursos (Índice PISA) | 17.54*** | 15.64*** | 17.60*** | 13.22*** | 11.34*** | 13.25*** | 0.741 | 0.583 | -1.131 |
| Autonomía en currículum y Evaluación (Índice PISA) | 5.342 | 13.40** | 12.39** | 0.704 | 8.351* | 7.653** | -5.257 | 2.147 | 1.710 |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado-Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado subsidiado | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| País FE | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |

En cuanto al efecto de un mayor grado de autonomía en la definición del contenido curricular y la evaluación, PISA 2009 no muestra una fuerte asociación entre este factor y los resultados educativos. Este resultado es sólido cuando se analizan ambos países por separado bajo diferentes tipos de control.

Al analizar la relación entre la descentralización y el avance escolar, es fundamental considerar el estatus socioeconómico del alumno. Para analizar los posibles diferentes efectos de este factor institucional en el progreso escolar, se estimaron regresiones separadas por cuartil de estatus socioeconómico de escuela. La variable dependiente indica un alumno que concurre a cuarto grado o más.

Prácticamente no se observan diferencias entre los alumnos chilenos y uruguayos del cuartil superior mientras que existen importantes diferencias al comparar el avance escolar de alumnos del cuartil inferior. Las estimaciones indican que la autonomía de la escuela en el manejo del personal y el proceso de toma de decisiones tales como la contratación de docentes y la asignación del presupuesto, se relaciona con una mayor probabilidad de estar en cuarto grado o más al momento de las pruebas PISA (por ejemplo no haber repetido o estar retrasado), solo para los alumnos que asisten a la escuela en el cuartil inferior de estatus socioeconómico. Por otro lado, no se encuentran asociaciones significativas entre este factor y el avance escolar en otros cuartiles de la distribución de alumnos según el estatus socioeconómico escolar.

Tabla 10. Estimaciones del modelo Probit. Variable dependiente: alumno en cuarto grado o más. Covariables: descentralización y control de variables.

| | Muestra total | | Primer cuartil SES | | Segundo cuartil SES | | Tercer cuartil SES | | Cuarto cuartil SES | |
|--|---------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal |
| Autonomía en asignación de recursos (Índice PISA) | 0.0515 | 0.0160 | 0.450** | 0.1767 | 0.0398 | 0.0138 | 0.0846 | 0.0245 | 0.0488 | 0.0101 |
| Autonomía en curriculum y evaluación (Índice PISA) | -0.0217 | -0.0067 | -0.186 | -0.0730 | -0.0291 | -0.0101 | 0.0509 | 0.0147 | 0.0864 | 0.0179 |
| Controles individuales | | | | | | | | | | |
| Grado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Controles escuela | | | | | | | | | | |
| Privado-Público | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Privado subsidiado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| País FE | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Obs. | 10,801 | -- | 1,761 | -- | 2,742 | -- | 3,125 | -- | 3,168 | -- |
| Pseudo R ² | 0.0858 | -- | 0.1538 | -- | 0.127 | -- | 0.0606 | -- | 0.04 | -- |

La información cualitativa relevada es de utilidad para analizar algunos de los mecanismos detrás de las relaciones descriptas en este factor.

Para el caso de Chile, las escuelas cuentan con varios grados de autonomía dependiendo del tipo de administración. En los centros privados, todos los docentes y directores entrevistados informaron tener libertad en términos de asignación de recursos (aunque no en términos del currículo), mientras que las escuelas privadas subsidiadas y municipales informaron tener mucho menos autonomía.

Al mismo tiempo es importante señalar que el nivel de autonomía de cada escuela municipal depende de sus resultados académicos. Los docentes de las escuelas municipales con malos resultados académicos denunciaron tener una autonomía muy limitada (ver por ejemplo la cita 1), mientras que los docentes en escuelas municipales con buenos resultados establecieron que contaban con cierto margen, aunque la toma de decisiones no estaba por lo general en manos del director sino en manos de la corporación³ o municipalidad (Cita 3). Es posible afirmar, entonces, que el modelo de descentralización implementado en Chile no ha necesariamente permitido a las escuelas ejercitar una autonomía total para llevar a cabo sus proyectos.

“Desde el centro a la autoridad local, al Municipio, hay 0 grado de autonomía. Ni siquiera estoy sobredimensionando lo que te estoy diciendo. Finalmente el sostenedor es el que rinde frente al Ministerio (...) Entonces las decisiones principalmente pasan en este tránsito. El sostenedor les informa a todas sus escuelas que necesita la nómina de no sé qué y que necesita que tengan revisión del proyecto educativo. Pero esta nueva ley permite una mayor autonomía de los centros. Con esta clasificación que yo te contaba, cuando sos autónomo te permite moverte, si no, no” (Maestro municipal, SIMCE bajo).

³ Las corporaciones son entidades privadas que administran escuelas en algunas municipalidades

“Los particulares pagados son libres, no nos supervisan. Los particulares subvencionados no, yo fui directora antes, así que a mí no me cuentan cuentos. Te controlan todos los meses porque recibís plata del estado. Y los municipales también son fuertemente controlados. En octubre hubo un congreso de educación latinoamericano. Para que Maipú pudiera venir a ese congreso, que fueron 3 días, jueves, viernes y sábado, tuvo que pedir permiso 1 año antes, que tuvo que recuperar las horas, para que vinieran los profesores, ¡un año antes” (Chile/ director/privado/buen SIMCE/grande)

Como indican los testimonios, la falta de autonomía de algunas de las escuelas en Chile se relaciona con un efecto de la ley chilena de “Subvención Escolar Preferencial/SEP” que brinda subvención a las escuelas dependiendo del número de alumnos “prioritarios” inscriptos y asistiendo a clase. La SEP clasifica tanto las escuelas municipales como las privadas subsidiadas que reciben subvención en tres tipos, dependiendo de los resultados alcanzados medidos en las pruebas SIMCE. Las escuelas que han alcanzado sistemáticamente buenos resultados educativos reciben la categoría de “centros educativos autónomos”; aquellas no han alcanzado buenos niveles educativos son clasificadas como “emergentes” y aquellas que han obtenido reiteradamente resultados deficientes son categorizadas como “en recuperación”. Los centros clasificados como “autónomos” obtienen la mayor subvención y aquellas en “recuperación” obtienen apoyo del Ministerio de Educación que limita significativamente su grado de autonomía. Las escuelas en esta categoría tienen una fecha límite de cuatro años para alcanzar los estándares establecidos para transformarse en “escuelas emergentes”. En caso de no alcanzar este nivel, el Ministerio de Educación se reserva el derecho de revocar el reconocimiento oficial de ese centro.

“Las escuelas muchas veces reciben cosas que no precisan (...) la escuela no tiene autonomía jurídica, quien la tiene es el Municipio o el particular subvencionado que también puede tener la SEP. Entonces el Municipio centraliza y dice: “bueno, la escuela 1 está pidiendo esto, la 2 esto, la 3 no lo está pidiendo pero con la economía a escala me sirve comprarlo igualmente....y compramos igual proyectores y al final la escuela no sabe qué le llegó, si le llegó lo que pidió ella o lo que pidió la otra (...) Se centraliza a nivel municipal porque jurídicamente hay que centralizar.” (Informante clave)

Mientras las entrevistas confirmaron que las escuelas privadas en Chile tienen autonomía absoluta en términos de asignación de recursos, señalaron que las decisiones del currículo son limitadas a los parámetros definidos por el Ministerio de Educación. La siguiente cita lo ejemplifica:

“Nosotros tenemos el decreto de evaluación, que es un decreto oficial del Ministerio y nosotros nos adscribimos a ese Decreto. Tenemos también planes y programas que son del Ministerio. Nos ajustamos a un calendario que da el Ministerio. Nosotros nos ajustamos a lo formal absolutamente. (P: ¿En dónde tienen autonomía?) Tenemos autonomía en las horas de libre elección. Tenemos 34 horas, 9 horas de libre disposición (...) En el uso de recursos tenemos autonomía total. Los recursos son digamos propios. Un colegio particular, todos los recursos son del colegio” (Chile/docente/privado religioso/buen SIMCE, grande).

Para el caso de Uruguay, las entrevistas confirmaron la virtual falta de autonomía que tienen las escuelas en cuanto a la asignación de recursos y la toma de decisiones del currículo. La autoridad central define el currículo, establece los formatos escolares, determina el calendario escolar y establece los libros que los alumnos deben utilizar. Todas estas medidas son válidas tanto para las

escuelas públicas como privadas. En el caso de las escuelas públicas, el estado decide la asignación de recursos humanos y materiales. Todo esto limita significativamente la capacidad de toma de decisiones y manejo de las escuelas. Como uno de los entrevistados de la escuela privada señala:

“Somos muy respetuosos, somos digo yo, pero creo que parte más de la Dirección, muy respetuosos del sistema oficial, ¿no? Como que siempre estamos buscando el amparo y el aval de que si lo hacemos es porque el estado sabe que lo hacemos y que se avala, tanto en primaria como en secundaria, lo mismo, porque oficialmente dependemos, incluso hay una tendencia, sobre todo esto en secundaria, a que el docente que trabaja también esté vinculado al sistema público como para también tener esa conexión con los cambios de programa, las nuevas circulares y todo eso. (Uruguay/docente/privado/buenos resultados/grande)

Sin embargo, en el caso de Uruguay, parecería haber una paradoja muy interesante: existe un control estricto por parte del estado en relación a las formalidades y procedimientos, pero también habría una falta de control de aspectos sustantivos de la enseñanza y el aprendizaje.

““En el sistema público yo siento que ya, nadie conoce mucho ni mi práctica, ni mi forma de hacer las cosas. Entonces, mientras uno no se salga de lo que está pautado por escrito, no va a haber problema. Pero se sabe ese anonimato también a veces de que nadie te conoce ni sabe tu modalidad de trabajar. A mí me visitaron una vez en inspección hace muchos años y eso fue todo” (Docente, público, pequeño/privado, grande).

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se entiende como una relación compartida entre actores basada en la distribución de responsabilidades y claras expectativas sobre los resultados. Para que suceda, se debe basar en la evidencia empírica compartida y, al mismo tiempo, requiere de ciertos mecanismos de control. Una forma de hacerlo en el campo educativo es pedirle a las escuelas y docentes que tengan objetivos claros, junto con herramientas empíricas para medir el logro de esos objetivos. En algunos países el uso de la información de evaluación con el objetivo de la rendición de cuentas es una práctica muy común.

En la variable de rendición de cuentas disponible en PISA, se encuentra que luego de controlar características individuales, grado, y características de la escuela, existe una asociación positiva entre la publicación de los resultados y la actuación en todas las áreas evaluadas.

Tabla 11. Relación entre los puntajes de las pruebas y la rendición de cuentas para la totalidad de la muestra, luego de controlar características individuales e insumos escolares.

| | Muestra total | | | | | | | | |
|---|---------------|------------|----------|----------|------------|-----------|---------|------------|-----------|
| | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
| Datos de logros publicados al público | 9.724 | 11.31* | 8.197 | 5.476 | 7.269 | 3.661 | 7.915* | 10.33** | 6.492* |
| Datos de logros utilizados para decisiones sobre asignación de recursos educativos a la escuela | -2.591 | -0.483 | 2.642 | -1.455 | 0.453 | 3.931 | -5.003 | -3.660 | -0.705 |
| Evaluaciones utilizadas para comparar escuela con rendimiento distrito o nacional | -8.492* | -11.48** | -10.77** | -9.757** | -12.78*** | -12.07*** | -6.288 | -9.562** | -9.338** |
| Datos sobre grado de logros a padres, comparación con mismo grado en otras escuelas | 1.898 | 0.539 | 1.553 | 3.850 | 2.223 | 3.728 | 3.318 | 3.456 | 2.406 |
| Presión padres por logros | 35.19*** | 40.32*** | 41.02*** | 30.17*** | 35.40*** | 35.73*** | 11.30** | 12.83** | 15.92*** |
| Observación de clases por parte del director | -10.21* | -15.63*** | -12.52** | -7.205 | -12.75** | -9.329** | -9.395* | -13.97*** | -11.04*** |
| Observación de clases por inspectores externos | -10.31* | -6.979 | -12.55** | -6.022 | -2.854 | -7.986* | -7.322 | -4.531 | -8.316* |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado-Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado subsidiado | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| País FE | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |

Las estimaciones indican que las publicaciones de los resultados se relacionan positivamente de manera significativa con el avance escolar. Este resultado es válido para la totalidad de la muestra y para la submuestra del cuartil inferior. La asociación estimada es mayor para el cuartil más bajo con un efecto marginal estimado sustancial (0,32, valorado en la media del resto de las covariables). También encontramos una relación positiva significativa a nivel estadístico entre el uso de la información de los logros para comparar la escuela con el distrito o rendimiento nacional y avance escolar. El efecto es significativo a nivel estadístico para la media de la totalidad de la muestra.

Tabla 12. Estimaciones del modelo Probit. Variable dependiente: alumnos en cuatro grado o más. Covariables: rendición de cuentas y control de variables.

| | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal |
|---|-----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|---------|-----------------|
| Datos de logros publicados al público | 0.203** | 0.061 | 0.887*** | 0.324 | 0.118 | 0.041 | 0.0552 | 0.016 | 0.130 | 0.026 |
| Datos de logros utilizados para decisiones sobre asignación de recursos educativos a la escuela | -0.120 | -0.037 | 0.0527 | 0.021 | -0.215 | -0.074 | -0.197 | -0.055 | -0.299 | -0.054 |
| Evaluaciones utilizadas para comparar escuela con rendimiento distrito o nacional | 0.150** | 0.046 | 0.151 | 0.059 | 0.298** | 0.104 | 0.0426 | 0.012 | -0.125 | -0.026 |
| Datos sobre grado de logros a padres, comparación con mismo grado en otras escuelas | -0.148* | -0.047 | -0.0768 | -0.030 | -0.112 | -0.040 | -0.232 | -0.070 | -0.0222 | -0.005 |
| Presión padres por logros | 0.0631 | 0.019 | 0.174 | 0.067 | 0.500* | 0.151 | 0.00978 | 0.003 | 0.397** | 0.082 |
| Observación de clases por parte del director | -0.226*** | -0.068 | -0.0822 | -0.032 | -0.364** | -0.122 | -0.312** | -0.085 | -0.130 | -0.025 |
| Observación de clases por inspectores externos | -0.142* | -0.045 | -0.395* | -0.156 | -0.0716 | -0.025 | -0.113 | -0.033 | -0.267* | -0.056 |
| Controles individuales | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Grado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Controles escuela | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Privado-Público | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Privado subsidiado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| País FE | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Obs. | 10,206 | -- | 1,654 | -- | 2,531 | -- | 3,039 | -- | 2,977 | -- |
| Pseudo R ² | 0.0983 | -- | 0.1707 | -- | 0.1465 | -- | 0.0698 | -- | 0.0528 | -- |

Encontramos una asociación positiva entre la influencia de los padres sobre el personal, el presupuesto y el avance escolar, significativo en la totalidad de la muestra. En el resto de las variables de rendición de cuentas, no se encontraron resultados concluyentes, excepto que el monitoreo por parte de las autoridades a los docentes en clase parecería estar negativamente asociado a resultados educativos. Esto contradiría la literatura existente sobre este asunto pero debería ser relativizada ya que es difícil saber qué tipo de monitoreo se lleva a cabo en las escuelas. Esta variable puede reflejar causalidad reversa, por ejemplo: el director monitorea a los docentes menos calificados.

Tabla 13. Estimaciones del modelo Probit. Variable dependiente: alumnos en cuarto grado o más. Covariables: influencia del actor y control de variables.

| | Muestra total | | Primer cuartil SES | | Segundo cuartil SES | | Tercer cuartil SES | | Cuarto cuartil SES | |
|---|---------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal | Coef. | Efecto marginal |
| Influencia padres sobre personal y presupuesto | 0.148** | 0.045 | -0.229 | -0.090 | -0.0285 | -0.010 | 0.0932 | 0.027 | 0.107 | 0.021 |
| Influencia padres sobre contenidos educativos y prácticas de evaluación | 0.190 | 0.056 | - | 0.000 | -0.220 | -0.079 | 0.280 | 0.073 | -0.106 | -0.023 |
| Influencia docentes sobre personal y presupuesto | 0.0309 | 0.009 | 0.246 | 0.095 | -0.180 | -0.065 | -0.108 | -0.032 | 0.0357 | 0.007 |
| Influencia docentes sobre contenidos educativos y prácticas de evaluación | -0.0610 | -0.019 | -0.0406 | -0.016 | 0.291 | 0.104 | -0.170* | -0.049 | -0.286** | -0.055 |
| Influencia alumnos sobre personal y presupuesto | -0.0867 | -0.028 | 0.271 | 0.104 | 0.428** | 0.135 | -0.166 | -0.051 | -0.115 | -0.025 |
| Influencia alumnos sobre contenidos educativos y prácticas de evaluación | -0.0313 | -0.010 | 0.176 | 0.069 | 0.0256 | 0.009 | 0.0493 | 0.014 | 0.0252 | 0.005 |
| Controles individuales | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Grado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Controles escuela | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Privado-Público | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Privado subsidiado | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| País FE | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- | Si | -- |
| Obs. | 10,801 | -- | 1,761 | -- | 2,742 | -- | 3,125 | -- | 3,168 | -- |
| Pseudo R ² | 0.088 | -- | 0.147 | -- | 0.1414 | -- | 0.0651 | -- | 0.0477 | -- |

El tema de rendición de cuentas de la escuela y los docentes fue muy polémico en ambos países. Mientras que en Chile los directores y docentes están familiarizados con la noción de rendición de cuentas y todos los entrevistados la consideran como un aspecto deseable de cualquier sistema educativo “saludable”, en Uruguay esta noción no era parte del discurso de los actores entrevistados y había una tendencia a asociarla con la transparencia económica en la escuela y no con la responsabilidad de los actores en los logros educativos. Mientras que en Chile la crítica se centraba en la ineficacia de los mecanismos de rendición de cuentas existentes; en Uruguay hay una discusión muy limitada sobre la rendición de cuentas basada en los logros de los alumnos y la actuación docente. Esta tendencia confirmaría la idea expresada en el marco teórico de que la rendición de cuentas en Chile se basa en fijar la responsabilidad sobre los resultados de los alumnos, en los docentes y en las escuelas, mientras que el modelo uruguayo refleja la idea de rendición de cuentas social en la cual los resultados se explican por los vínculos con factores sociales.

“El concepto de autonomía muy mal entendida, es: yo hago esto porque a mí me parece, yo soy el experto y el especialista, a mí no me tienen que decir. Si vos no sos de la materia qué me venís a evaluar clase...esas cuestiones, baja, baja aceptación de crítica o de aceptación de sugerencia. Eso se mama de las generaciones anteriores. Y es parte de esa cultura” (Uruguay/director/centro privado/buenos resultados)

Para el caso de Chile, cuando se preguntó sobre SIMCE y sus efectos, los docentes y directores fueron muy críticos de sus limitaciones y su falta de reconocimiento de variables contextuales que intervienen en los resultados. En Chile se expresó cierta preocupación en relación a los parámetros de homogeneización con los que fueron comparadas escuelas muy diferentes. Paradójicamente, el discurso predominante en escuelas privadas era el de que el SIMCE era una medida muy limitada de los logros de los alumnos y que fue tomada como una de varias indicaciones para medir su éxito educativo; el énfasis estaba puesto en educar pensadores críticos y alumnos con principios y no tanto en el logro académico. Las autoridades de las escuelas privadas relativizaron su importancia y declararon que los padres no comparaban la escuela con los resultados de esta evaluación nacional. Esto podría deberse, por supuesto, al hecho de que las escuelas privadas se desempeñan considerablemente mejor que el resto.

“El SIMCE no es el único indicador evidentemente. En ese sentido también pecamos de no darle como una reparación tan específica en el tiempo, como hacen otros colegios que preparan para la prueba”. (Chile/director/privado/buen SIMCE/pequeño).

Los resultados SIMCE ocuparon una parte fundamental en la cultura escolar en escuelas públicas y privadas subsidiadas. Los docentes expresaron la presión que sintieron de los padres, las autoridades escolares y municipales cuando se informaban los niveles de logros pero al mismo tiempo expresaron sentir impotencia al intentar modificar los resultados por medio de la instrucción. Adicionalmente, algunos docentes fueron muy cínicos sobre SINCE como un fin en sí mismo más que un medio para detectar áreas de mejora. Muchos de los entrevistados se refirieron a la cultura de “preparación para exámenes” que se ha instalado desde la implementación de SIMCE:

“Los docentes enseñanza para el SIMCE, y le dicen a ciertos alumnos que se queden en sus casas el día de la prueba” (Chile/docente/privado/buenos resultados)

Una entrevista muy interesante con una docente de una escuela municipal arrojó luz sobre otro aspecto interesante resaltado en la revisión de la literatura; hay grandes niveles de información diferenciales de un contexto a otro lo que afecta la recepción de este tipo de exámenes por parte de los padres. De acuerdo con esta docente, donde parecería ser que SIMCE cuenta con mayor poder es precisamente en los contextos más vulnerables. Este es un hallazgo interesante ya que subraya la importancia de contrarrestar la “imperfección de información” en términos de cómo se rinden cuentas por los logros.

“Qué compleja tu pregunta. Compleja porque necesariamente vamos a entrar en un discurso súper segregador y clasista. No es lo mismo la entrega de esta información a los padres de estos alumnos de estas realidades tan desencajadas versus esta entrega a los colegios privados donde los padres tienen un mayor acceso a nivel de instrucción educativa, por lo tanto de alguna u otra manera la comprensión de esta información, de estos datos, de estos fenómenos tiene una lista muy distinta a la de acá. A mí me parece que también es un riesgo para los padres nuestros un poco esta suerte de tanta transparencia” (Chile, docente/público/mal SIMCE/pequeño) “

La evidencia cualitativa ha demostrado que hay una comprensión completamente diferente por parte del docente de la noción de rendición de cuentas de los resultados en ambos países. En Chile hay un consenso general de los actores en que las evaluaciones de los diferentes actores no son sólo deseables sino también necesarias. Nadie se opuso a la idea de que los docentes y directores deben ser responsables de los resultados educativos pero de manera similar al patrón encontrado en relación a SIMCE, fue posible encontrar un descontento generalizado con la forma en que se lleva a cabo la evaluación docente. Esto no se aplicaría al sistema privado en el cual los docentes son objeto de un sistema más complejo de evaluación. Además, hubo varias críticas en relación al margen que los docentes tenían para manipular el sistema de evaluación a su favor:

“Yo pienso que está bien que se le haga una evaluación a los profesores. Pero pienso que igual tiene errores, como por ejemplo, hay profesores que no lo hacen, entonces no se encargan a otras personas que se lo hagan. Entonces no es muy efectivo. La clase grabada es un porcentaje muy bajo de la evaluación y que como es avisado y todo, de repente como que los profesores preparan esa clase espectacular, incluso la ensayan. Entonces realmente no miden lo que deberían medir. Lo que sí creo que miden es que los profesores sepan evaluar. Que conozcan el marco de la buena enseñanza, que sean capaces de enseñar eso, pero no sé si realmente miden que los profesores lo hagan diariamente, que lo apliquen siempre en su cotidianeidad. Eso no es mirado.” (Chile/docente/municipal/mal SIMCE/grande)

La gran cantidad de evidencia relevada en Chile en relación a la rendición de cuentas contrasta con la virtual falta de referencia en este tema para el caso de Uruguay. Esto se debe parcialmente al hecho de que no hay un sistema regular de evaluación de los logros de los alumnos en el nivel secundario de educación. Las mediciones que se utilizan son las de PISA pero a nivel agregado para evitar comparaciones entre las escuelas. En relación a la evaluación docente, el modelo predominante no vincula la actuación del docente con los resultados del alumno. Esta es la premisa detrás de la rendición de cuentas descrita anteriormente.

“La idea de ser responsable es difícil de aceptar, es uno de esos conceptos que ha sido resistido por los docentes. Son nociones, como lo es la gestión y la rendición d cuentas, que se toman como intromisiones de los economistas o managers en la cuestión educativa.” (Uruguay/director/privado).

Incentivos

La rendición de cuentas en Chile está fuertemente vinculada a los incentivos mientras que en Uruguay existe una disociación entre ambos factores. De acuerdo a una importante parte de la bibliografía en Chile, la mayoría de las políticas de incentivo se relacionan con el sistema nacional de evaluación de docentes creado luego de un largo proceso de negociaciones con los sindicatos.

Se identificaron dos tipos de incentivos para los docentes: los incentivos que resultan de los logros de los alumnos y los que resultan del conocimiento y habilidades del docente. Para Uruguay, los incentivos para los docentes relacionados con los méritos son inexistentes.

Es importante señalar que no encontramos evidencia concluyente de la asociación entre el rendimiento educativo y las variables de incentivo en PISA en ninguno de los dos países (ver la tabla abajo sobre la totalidad de la muestra, tablas A.7 y A.8 en los apéndices brindan hallazgos detallados). Para el caso de Chile, esta evidencia cuantitativa es reforzada por los entrevistados quienes expresan que los incentivos docentes no tienen grandes efectos en los resultados de los alumnos. Para el caso de Uruguay, la evidencia cualitativa confirma la virtual inexistencia de incentivos con efecto en la calidad educativa excepto por los dos incentivos basados en aspectos formales: presentismo y puntualidad. Además, algunos docentes señalaron la existencia de un incentivo para trabajar en áreas de vulnerabilidad.

Tabla 14. Relación entre los puntajes de las pruebas y los incentivos docentes- Totalidad de la muestra luego de controlar características individuales e insumos escolares.

| | Muestra total | | | | | | | | |
|---|---------------|------------|---------|---------|------------|---------|---------|------------|----------|
| | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura | Ciencia | Matemática | Lectura |
| Datos de logros utilizados en evaluación desempeño director | 5.483 | 4.868 | 7.861 | 6.822 | 6.164 | 9.267 | 2.785 | 1.235 | 4.783 |
| Datos de logros utilizados en evaluación desempeño docente | -5.463 | 0.150 | -6.289 | -5.909 | -0.293 | -6.760 | -11.33* | -5.491 | -14.00** |
| Proporción de docentes tiempo completo | 1.366 | -4.284 | 5.201 | 3.832 | -2.357 | 7.704 | 2.687 | -3.435 | 3.824 |
| Controles individuales | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Grado | No | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Controles escuela | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado-Público | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| Privado subsidiado | No | No | No | No | No | No | Si | Si | Si |
| País FE | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |

En Chile, las entrevistas muestran que existen muchas diferencias entre las escuelas públicas que deberían ser consideradas a la hora de tratar el tema de los incentivos. Las escuelas municipales ubicadas en contextos privilegiados pueden brindar a los docentes más y mejores incentivos económicos, por lo tanto atraen docentes con mejores calificaciones en sus evaluaciones docentes. Los docentes que trabajan en contextos vulnerables expresan que los bonos monetarios otorgados a los docentes para trabajar en contextos críticos no compensan el esfuerzo que requiere. Los buenos docentes que aceptan este desafío se mueven por otras motivaciones tales como la vocación o, en algunos casos, la cercanía a la escuela.

“C: hay muy pocos incentivos, yo creo que lo más importante es la vocación, es muy difícil trabajar en estos contextos. Se paga mucho menos que en el resto de los colegios, el sueldo es más bajo...”

P: ¿No es el mismo en todos los municipales?

C: no. Lo que pasa que en los municipales sí, hay una renta básica que es pareja a nivel nacional pero hay municipios que tienen más recursos que otros entonces (...) esos municipios aplican a sus profesores una

serie de incentivos, bonos por cierta asistencia por ejemplo, bonos por lograr asistencia de niños, bonos por resultados SIMCE, bonos por esto y lo otro... ” (Liceo Municipal/mal SIMCE/grande).

Otra ventaja relativa de trabajar en el sistema público, en comparación con el sector privado subsidiado, es la estabilidad laboral y las leyes laborales proteccionistas que a veces funcionan como incentivos no materiales (ver cita a continuación). Esto también se presenta en el caso de Uruguay cuando se comparan las ventajas relativas de trabajar en el sistema público o en el privado (ver segunda cita a continuación).

“Mientras que en las escuelas particulares tú tienes los contratos y Ud. me falló este año por lo tanto el próximo ya no sigue conmigo. Tú tienes la posibilidad de cambiar tu gente a la medida, tú vas formando tu gente como la quieres, como la visión y las metas del colegio. En esas condiciones tu sometes a tus profesores, mientras que en un Municipio no” (director, liceo municipal, mal SIMCE, pequeño)

“En Uruguay los docentes tienen una serie de derechos, especialmente los profesores efectivos que tienen estabilidad laboral y que no piden ser removidos del cargo, a no ser que cometan un crimen grave” (Uruguay/dirección/público)

Sin embargo, dado que las remuneraciones tienden a ser superiores en las escuelas privadas, muchos buenos docentes deciden sacrificar la estabilidad laboral para tomar trabajos mejor pagados. Estos incentivos materiales afectan las elecciones realizadas por los docentes al momento de ingresar al sistema. Estos incentivos no son medidos por PISA pero los entrevistados sugirieron que serían de importancia.

Dado que en Chile la mayoría de los incentivos docentes dependen de la evaluación docente (para el caso de incentivos docentes directos) y de los resultados SIMCE (para el caso de los incentivos escolares), muchas de las fallas del sistema de incentivo se atribuyen a los problemas existentes en las mediciones de rendición de cuentas. Un informante clave de este país explica:

“Muchas políticas de incentivos ligadas a la evaluación docente no han dado resultados. Los mecanismos de evaluación que llevan al otorgamiento de los incentivos, tienen muchas debilidades constatadas. Es un gran “Truman show”, los docentes preparan una clase para ser filmada, reciben en muchos casos ayuda para elaborar sus portafolios....”.

El caso de Uruguay es significativamente diferente dado que los docentes no reciben incentivos por sus logros educativos. Esta diferencia entre los dos países se hizo evidente en las entrevistas con los docentes, autoridades de las escuelas e informantes clave que encontraban dificultad al referirse a este tema que es prácticamente inexistente en la agenda educativa pública uruguaya. Como un docente uruguayo establece:

“Se habla muchas veces de incentivos, pero aquí es como que todo es lo mismo, todo es igual, da igual si sos bueno o no (...)”(profesor, Uruguay público).

Tanto en Uruguay como en Chile, los docentes enfatizan la falta de incentivos simbólicos en el escenario actual. De acuerdo a los entrevistados, la profesión docente no tiene el mismo prestigio que solía tener y el sistema no hace diferencias entre los docentes que buscan superarse constantemente y aquellos que desarrollan su trabajo como “burócratas educativos”, explica:

“Hay mucho que tiene que ver con el reconocimiento de la dirección, de un colega, de los padres, de alguien... Eso es fundamental porque hay que salvar más la parte humana, yo creo que habría que establecer un reconocimiento a fin de año de los docentes que han logrado un trabajo donde realmente se trabajen proyectos, que estimulen autoformación, ser autodidacta...(.). El estado podría destacar buenas experiencias para generar contagio...” (Profesor, Uruguay, público).

En Uruguay, el sistema de evaluación se relaciona con el informe del inspector y del director que brinda un puntaje a los docentes. El rol del supervisor se asoció principalmente con el control y los entrevistados enfatizaron su incapacidad de brindar una importante devolución formativa que posibilite la mejora. Los inspectores de disciplina deben llevar a cabo una gran tarea administrativa y están por lo general superados por la cantidad de trabajo, haciendo que las evaluaciones sistemáticas sean difíciles implementar.

“Aquí nos evalúan por la inspección de cada asignatura, vienen un día, no nos avisan, y en 45 minutos nos evalúan (...) No estoy demasiado de acuerdo con este tipo d evaluación porque considero que evaluar en 45 minutos lo que se hace en todo un año, porque de repente ese día no fue bueno y te califican por lo que te paso es día y te afecta todo un año o hasta una nueva inspección. Son muchos factores y te va bien o mal. Y hay colegas que no han sido evaluados en más de 5 años (...) ahora hay un como más de comunicación con el docente...” (Profesora, Uruguay, liceo público”

“A mí me evaluaron en el 2004. Y luego ya está, no tenés ningún incentivo para el día a día. Está bien, estamos naturalmente motivados porque somos profesores. ¿Pero cómo sabemos si lo hacemos bien?” (profesor Uruguay, liceo público).

Existe un gran consenso en la literatura sobre políticas educativas en la importancia de los incentivos, y de hecho, son de gran importancia. Como hemos visto, la investigación ha mostrado el importante lugar que ocupan los incentivos simbólicos y materiales en los resultados educativos. Sin embargo, los entrevistados han problematizado las visiones unidireccionales a menudo esgrimidas por los estudios económicos (que asocian incentivos con mejores resultados educativos). Estos casos ilustran la existencia de mecanismos encubiertos en juego que afectan la relación entre incentivos y resultados.

Conclusiones

La investigación cualitativa llevada a cabo permitió un profundo entendimiento de la relación entre algunos factores de gobernanza y resultados (entendidos como avance escolar y logros). Además, el campo de trabajo cualitativo fue extremadamente útil para comprender intrincados mecanismos que median esta relación en ambos países.

En general, es posible afirmar que la asociación entre las variables de gobernanza y resultados como se miden en PISA explican una pequeña porción de las diferencias en el logro de resultados en ambos países. Estimamos que una mayor autonomía en la asignación de recursos podría asociarse con entre 4 y 6 puntos de diferencia en los resultados entre Chile y Uruguay, dependiendo del área evaluada. La publicación de resultados es otro factor que explica significativamente las diferencias en la media de los resultados. El resto de las variables no explica más que tres puntos de diferencia en los resultados y no son por lo general significativas.

La relación entre las diferencias en gobernanza y resultados para estos dos países es mayormente mediada por la variable de avance escolar. De hecho, el análisis mostró la importancia del avance escolar en el nivel secundario de educación para explicar las diferencias en los resultados entre Uruguay y Chile.

Por ejemplo, la autonomía escolar sobre la asignación de recursos es importante para el avance escolar. La autonomía escolar sobre el currículo y otros aspectos no parecen afectar de manera significativa (aunque este resultado puede ser afectado por una baja varianza de la muestra, ya que la autonomía sobre el currículo es muy limitada en ambos países). La rendición de cuentas, mayormente a través de la publicación de resultados, es importante para el avance escolar, especialmente para el caso de alumnos de menor estatus socioeconómico. Dado que el avance escolar no solo se relaciona con la calidad educativa del sistema sino también con su equidad, estos hallazgos tienen importantes implicancias políticas que se consideran en la próxima sección.

Los resultados no son concluyentes sobre la importancia del tipo de educación (pública vs privada) o de los incentivos a los docentes en base a los resultados educativos. Se debería investigar más para poder entender el impacto relativo de estos factores de gobernanza en la educación.

La información cualitativa ayudó a dilucidar muchos de los hallazgos del análisis de regresión y a entender el significado atribuido por los actores en relación al funcionamiento general del sistema educativo. Las voces de los actores ayudaron a entender muchos mecanismos encubiertos y procesos en juego que aunque no son intencionales y muchas veces invisibles para los hacedores de políticas, tienen un efecto real en la forma en que operan los factores de gobernanza.

IMPLICANCIAS POLÍTICAS

Un hallazgo importante de este proyecto de investigación es que el análisis de la gobernanza educativa necesita evaluar la relación entre factores de gobernanza y los actores que intervienen dentro de sus límites. Los actores juegan un rol fundamental en la forma en que las políticas de gobernanza educativa emergen, evolucionan y cambian, como muestran los resultados de este estudio no hay “recetas” para el éxito; como máximo, hay ingredientes importantes que actúan de manera diferente en los contextos específicos en los cuales son implementados.

Basados en este supuesto subyacente de que los actores necesitan ser incluidos en la definición e implementación de las políticas educativas, se pueden realizar varias recomendaciones.

En primer lugar, la relación entre los factores de gobernanza y los resultados educativos no es directa sino que mediada por el avance escolar. Esto nos lleva a concluir que es muy importante ser cautelosos a la hora de ver asociaciones directas entre los insumos institucionales y los resultados, arreglo institucional y resultados. Los hacedores de políticas necesitan considerar posibles dinámicas sociales detrás de estas asociaciones.

El avance escolar parece ser la variable que tiene un importante efecto en el logro escolar. Esto es especialmente importante para los alumnos de los quintiles de bajos recursos y por ende no para la calidad general sino para la equidad. Por lo tanto, los gobiernos deberían prestar especial atención al avance escolar e implementar políticas que combatan la deserción escolar y la repetición en los sectores socioeconómicos más bajos. Esto obliga a ambos países a diseñar programas dirigidos a los alumnos vulnerables y es particularmente importante para el caso de Uruguay.

Ninguno de los dos países ha desarrollado altos niveles de autonomía escolar. La experiencia chilena muestra que las políticas de descentralización no son solo complejas sino que deben ser evaluadas a largo plazo. Los resultados implican que el incremento en los grados de autonomía escolar, especialmente sobre la asignación de recursos, puede llevar a una mejora en los resultados educativos. Sin embargo, es claro que la descentralización y en especial la autonomía escolar requiere de políticas dirigidas a la construcción de capacidades a nivel local.

Los mecanismos de rendición de cuentas son importantes en términos de equidad y calidad educativa. Es necesario desarrollar iniciativas que fortalezcan la rendición de cuentas para empoderar a los docentes, padres y alumnos. La rendición de cuentas no sucede naturalmente. Es necesario preparar adecuadamente a todos los actores involucrados. Los hallazgos implican diversas líneas de acción, tales como la mejora de los sistemas de información, el desarrollo de canales de comunicación y la aclaración de las consecuencias de los malos resultados. Además, quienes están a cargo de tomar decisiones, deben tener en cuenta que la rendición de cuentas no es sólo una cuestión técnica sino también un tema político y cultural.

El tipo de provisión y financiación no probó ser una importante variable explicativa de resultados académicos. Sobre esta base, las políticas educativas deberían esforzarse por balancear los efectos regresivos de la estratificación social en educación. Los recursos humanos y materiales disponibles del sistema educativo deberían ser distribuidos de forma de asegurar un mayor apoyo a las áreas vulnerables y por lo tanto acortar la brecha entre las escuelas.

La investigación cualitativa sugeriría la necesidad de mejorar el diseño de estos incentivos y los elementos sobre los que se basan (puntajes de las pruebas, etc.). La creación de incentivos efectivos para los docentes es un aspecto fundamental para atraer y retener docentes en los contextos vulnerables. La investigación arroja luz sobre el rol potencial de fortalecer el prestigio social docente y el uso de incentivos no materiales y simbólicos para promover buenas prácticas; el reconocimiento relacionado al valor social de la docencia debe ser incorporado a la producción de políticas. Los incentivos corren el riesgo de transformarse en fines en sí mismos más que ser un medio para asegurar el proceso de enseñanza-aprendizaje exitoso y esto se debe evitar. Aunque la evidencia de sus efectos es aún incipiente y limitada, los incentivos emergen como una herramienta interesante y complementaria para las políticas educativas que buscan mejorar la contratación, retención y principalmente la efectividad de la actuación docente. Finalmente, los incentivos no pueden ser entendidos de manera dicotómica. Deben ser percibidos como tales por los actores en una matriz cultural específica. Esto debe considerarse a la hora de diseñar incentivos para un sistema educativo específico.

Las políticas educativas para promover la calidad y la equidad en la educación básica deben ser articuladas con el desarrollo de políticas aplicadas para promover la salud, nutrición y protección. Como consecuencia, los cambios institucionales del sistema educativo deberían dirigirse a la promoción de la coordinación con otros sectores sociales.

Referencias

- Aedo, C. (2003). La educación municipalizada en Chile. En Hevia, EVIA, Renato *et al.* *La educación en Chile, hoy*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales. p. 137-149.
- Aedo, C. y C. Sapelli., (2001). "El Sistema de Vouchers en la Educación: Una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile." CEME – Archivo Chile.
- Andrews, H. (2006). *Awards and Recognition for Exceptional Teachers: K-12 and Community College Programs in the USA, Canada and Other Countries*. Ottawa, IL: Matilda Press.
- Aristimuño, A y Kaztman, A. (2005), "La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay". En *Uso e Impacto de la Información Educativa en América Latina*. Santiago Cueto, Editor. PREAL, Santiago de Chile.
- Benveniste, L. (2000). "Student Assessment as a Political Construction: The Case of Uruguay." *Education Policy Analysis Archives* 8 (32). <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n32.html>.
- Benveniste, L. (2000). "The Political Structuration of Assessment: Negotiating StatePower and Legitimacy." *Comparative Education Review* 46 (1): 89–118.
- BID (2005). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina* Washington: BID.
- Bogliaccini, J. y Filgueira, F. (2003). *Las reformas educativas en Chile y Uruguay: descentralización orientada al Mercado vs. Centralismo estatista: acciones y resultados de dos modelos de transformación educativa*. Documentos de Trabajo del IPES: Estudios Comparados. Numero 1.
- Brooks, S. (2000). "How states can hold schools accountable? The strong schools model of Standard based reforms". Seattle: Center on reinventing public education, University of Washington.
- Burstein, P. Einwohner, R.K and Hollander, JA (1995). "The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective." in *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, edited by J. Craig Jenkins and Bert Klandermans. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press., Pp. 275-295
- Campbell, P. (Ed.). (2007). *Measures of Success: Assessment and Accountability in Adult Basic Education*. Edmonton, AB: Grassroots Press.
- Cavarozzi, M (1991). "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Epoca # 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

- Corvalán, J. y McMeekin, R. (Ed) (2006). *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal – Cide
- Corvalán, J. (2006). “Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación” en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (eds) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal – Cide.
- Cox, C. (Ed.) (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Damgaard, E.; Gerlich, P., and Richardson, J.J. (1989): *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot: Avebury.
- Darling-Hammond. L. (2004). “Estándares, Accountability y Reforma Escolar” *Teachers College Record*. 106 (6): 1047-1085.
- Di Gropello, E (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Documento nro. 30. Santiago: PREAL.
- Elacqua, G. (2009). For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence. Documento de Trabajo CPCE N° 5. <http://www.cpce.cl/>
- EQUIP 2 (2005). *Understanding decentralization*. Washington, USAID.
- Fernández, T. y Midaglia, C. (2003). “Quién y cómo usan los informes generados por los sistemas educativos de evaluación de aprendizaje en la educación primaria? Los casos de México y Uruguay. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y Colegio de México. Informes Finales, Fondo de Investigación educativa. PREAL.
- Friedman, M. (1962). “Capitalism and Freedom”. Chicago: University of Chicago Press
- García-Huidobro, J.E. – Cox, C. (1999). *La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de Conjunto*, en García Huidobro, J.E. (ed.) *La Reforma educacional chilena*. Editorial Popular: Santiago
- GDN, (2009). *GDN Educational Issues Paper* by Balu, R; Patrinos, H., and Vegas, E.
- Grindle, M. (2004). “Contesting Education” in *Despite the Odds: The Contentious Politics of Educational Reform*. Princeton University Press. pp. 119-165
- Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Documento nro. 9. Santiago: PREAL.
- Hay, C (1997). “Estructura y acción” en D Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

- Hanushek, E., (1986). "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature*, 24, 1141-1177.
- Hanushek, E., (2002). "Publicly Provided Education". NBER Working Paper no. 8799.
- Hanushek, E., (2003). "The failure of input-based schooling policies". *The Economic Journal*, 113(485), 64-98.
- Hoxby, C., (2003). "School choice and school competition: Evidence from the United States." *Swedish Economic Policy Review* 10, no. 3: 9-65.
- Hyden, G. (1992). "Governance and the Study of Politics" in Hyden, G and M Bratton, ed. *Governance and Politics in Africa*, Boulder Colorado.
- Kaufman, R.-Nelson, J. (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países. Documento nro. 33. Santiago: PREAL.*
- Kaztman, R.-Aristimuño, A.-Monteiro, L. (2003). "Uruguay. ¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica sobre evaluaciones nacionales de aprendizajes en el mejoramiento de la Educación Pública en Uruguay? Universidad Católica del Uruguay. Informes Finales, Fondo de Investigación educativa. PREAL.
- Kellaghan, Th.-Greaney, V.- y Scott Murray, T. (2009). *Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement. Volume 5. Washington DC: World Bank.*
- Kickert, W. J. M; Klijn, E.H; Koppenjan, J.F. M. (1997). "Introduction: a management perspective on policy networks", in W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage
- Kickert, W. J. M. (1993), "Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management", in J. Kooiman (ed.), *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en Gobernanza" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. - 57-82.*
- Kooiman, J. (ed.) (1993): *Modern Governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- Labadie, G. et al. (2006). *Gestión Educativa, Remuneraciones e Incentivos: Análisis Comparado de las Experiencias de Chile y Uruguay. Documento de Trabajo No 20. Montevideo: Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT-Uruguay.*

- Linn, R. L. (2000). Assessments and accountability. *Educational Researcher*, 29 (2) 4-16.
- Lozano, P. (2011). Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. What Makes Effective Policies and Practices. Santiago: UNESCO/OREALC
- Lozano, P. (2011). Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean. What Makes Effective Policies and Practices. Chile Country Report Santiago: UNESCO/OREALC.
- Maggi, C., and D, Messner (coords.) (2002): Global Governance desde una perspectiva latinoamericana, Caracas: Nueva Sociedad.
- McAdam, D (1983). "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency," *American Sociological Review*, Vol. 48: 735-54
- McGinn, N. and Welsh, Th. (1999). Decentralization of education: why, when, what and how? Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Manno, B.-McMeekin R.-Puryear, Jeffrey, M.-Winkler, D.-Winters, M.-McMeekin, R. W. (2008). "Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina" en en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (eds) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal - Cide.
- Manzi, J. (2008). "Individual Incentives and Teacher Evaluation: The Chilean Case", presentado en la International OECD/Mexico Joint Conference, The Quality of Education, Ciudad de México.
- Manzi, J., Strasser, K., San Martin, E. y Contreras, D. (2008). Quality of Education in Chile: Final Report of the Interamerican Development Bank Project, Washington, D.C: BID.
- Martinez i Cerrillo, A. "La Gobernanza Hoy: Introducción" in La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Agustí Cerrillo i Martinez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 83-98.
- Martinic, S. and G. Elacqua, (2010) Fin del ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo. UNESCO and Pontifica Universidad Católica de Chile.
- Mayntz, R. (2005). "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza" in La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Agustí Cerrillo i Martinez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 83-98.
- Mayntz, R. (1998): New challenges to governance theory, European University Institute, The Robert Schuman Centre - Jean Monet Chair Papers, n.º 50, Florence.

- Meade, B.- Gershberg, A.(2006). Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability? PREAL.
- Mizala, A (2007). “La economía política de la reforma educacional en Chile” en Serie Estudios Socio / Económicos N° 36. Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Mizala, A. y Romaguera. P. (2005). “Teachers’ Salary Structure and Incentives in Chile” en Vegas (ed.) (2005).
- Mizala, A., Romaguera, P. & Ostoic, C. (2005). Equity and achievement in the chilean school choice system.
- Morduchowicz, A. (2010). Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. Bs.As.: UNESCO/IIPE.
- Morduchowicz, A. (2010). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Informe preparado para el Sub grupo de trabajo sobre de Remuneraciones Docentes de PREAL (aún no publicado).
- Morduchowicz, A. (2009). La oferta, la demanda y el salario docente: modelo para armar Documento de Trabajo Nro. 45. Santiago de Chile: PREAL.
- Morduchowicz, A. (2002). Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, Documento de Trabajo N°23. Santiago de Chile: PREAL.
- Moura C. y Loschpe G (2007). La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? Documento de Trabajo N°37. Santiago de Chile: PREAL.
- Navarro, J.C. (2006). Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. Documento nro. 36. Santiago: PREAL.
- North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.
- O'Donnell, G. (1998). “Accountability Horizontal”. AgorAa núm. 8: 5-34.
- O'Donnell, G. (1996), “Otra institucionalización”, en “AGORA” N° 5, Buenos Aires.
- OECD (2009). Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices, Paris: OECD.
- O'Toole, L.J. Jr. (2005). “Implicaciones para la Democracia de Una Burocracia en Red” in La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 245-263.
- Perazza, R. (2007). Estudio de caso: la reforma de los estatutos docentes en Colombia. Buenos Aires: CEPP

- Peters, G. B. and Pierre, J. (2005). "¿Por qué ahora el Interés por la Gobernanza" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 37-56.
- Peters, G. B. and Pierre, J. (2005). "¿Gobernanza sin Gobierno: Replanteándose la Administración Pública" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 123-144.
- Peter, Guy B. (1998): *Globalization, institutions and governance*, Florence: European University Institute, Jean Monnet Chair.
- Rocco, T., Bliss, L., Gallagher, S. and Perez-Prado, A. (2003). "Mixed methods research in organizational systems", *Information Technology, Learning and Performance Journal* 21, 1: 19-40
- Rouse, C. and L. Barrow., 2009. "School vouchers and student achievement: Recent evidence and remaining questions." *Annual Review of Economics* 1: 17-42
- Tashakkori, A. and Teddlie, C. (eds) (2003). *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc
- OECD (2010 a). *Pisa 2009 Results. What students know and can do. Student performance in reading, mathematics and science. Volume I*. En www.oecd.org
- OECD (2010 b). *Pisa 2009 Results. Overcoming social background. Equity in learning opportunities and outcomes. Volume II*. En www.oecd.org
- OECD (2010 c). *Pisa 2009 Results*. En www.oecd.org
- OECD (2010 d). *Pisa 2009 Results*. En www.oecd.org
- Poggi, M. (2008). "El Sistema Educativo: De la rendición de cuentas a las responsabilidades". *Revista El monitor de la Educación, ME, Buenos Aires, Año V, número 17*.
- Prats Caralá, J. (2005). "Modos de Gobernación de las Sociedades Globales" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 145-172.
- Prats Cabrera, J. O. (2003): «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Instituciones y Desarrollo*, n.os 14-15.
- PREAL (2003). "Un llamado a la responsabilidad por los resultados". *Serie Políticas*, año 5/N 15 (julio, 2003)
- Ravela, P. (2000). "La divulgación de los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizajes", *PREAL, Serie Políticas*. Año 3, N° 13.

- Ravela, P. (2005). "A Formative Approach to National Assessments: The Case of Uruguay." *Prospects* 35 (1): 21-43.
- Rhodes, R.A. (2005). "La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 99-122.
- Rhodes, R. A. W. (1997). "Introduction", in W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhoten, Diana (2004). "La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones", en *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina Chile y Uruguay*.
- Scharpf, F. (2005). "Apuntes para un Teoría del Gobierno Multinivel en Europa" in *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. -57-82.
- Scharpf, F (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder Colorado: Westview.
- Schwartz, M (1976). *Radical Protest and Social Structure: The Southern Farmers' Alliance and Cotton Tenancy*. New York: Academic.
- Schiefelbein, E. Wolf, L y Shiefelbein, P. (2000). El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina: Estudio basado en la opinión de expertos. En *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. I. La búsqueda de la eficiencia. Serie Políticas Sociales No. 42*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). "La Política de las Políticas Públicas". *Política y Gobierno*. 13 (2): 393-416.
- Silver, J.B. (2003). *Forces of Labor: Workers' movements and globalization since 1870*. Londres: Cambridge. University Press.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Serie Documentos de trabajo No 50*. Santiago de Chile: PREAL.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Mass.: Addison-Wesley Pub.
- Touraine, A. (1987). *The return of the actor*. Minneapolis, Minn.: Univ. of Minnesota
- Uhr, J. (1993). *Redesigning Accountability, The Australian Quarterly*, 65, Winter.

- UNDP (2009). *Human Development Report 2009*. www.undp.org
- UNESCO (200). “Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009”. Superar la Desigualdad: por qué es importante la gobernanza.
- Vaillant, D (2008). “Sindicatos y la educación pública en América Latina: El caso Uruguay”. Fundación Konrad Adenauer, Política Social en América Latina- SOPLA.
- Vaillant, D. (2007). La identidad docente en Nuevas Tendencias de la Formación Permanente del Profesorado. Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Vaillant, D. (2005). Education Reforms and Teachers’ Unions : avenues for action. Paris, UNESCO.
- Vaillant, D. (2004). “Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debate”. Documento de PREAL nro. 31. Santiago de Chile: PREAL
- Vegas, E. y Petrow, J. (2008). Learning in Latin America. The challenge for the 21st century. Washington D.C.: World Bank.
- Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. En Revista de Educación, 340. Mayo-agosto 2006, pp. 213-241. Madrid
- Winkler, D. (2004). ‘Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina’. Documentos para discusión. Gestión de la educación en América Latina y el Caribe ¿Vamos por un buen camino? Santiago: UNESCO/OREALC.
- Winkler, D. (2003). “Fortalecer la rendición de cuentas en la educación pública: El desafío que enfrentan Centroamérica y México”. *Academy for Educational Development: Global Education Center*.
- Winkler, D. y Gershberg, A. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documento nro. 17. Santiago: PREAL.
- Winkler, D. (1994). ‘The design and administration of intergovernmental transfers: fiscal decentralization in Latin America’, Discussion Paper No. 235. July. Washington D.C: The World Bank.
- World Bank (2004). “Making Services Work for the Poor”. World Development Report. World Bank and Oxford University Press.