

JUNIO 2000 - Año 2 / N°5

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@reuna.cl

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

## Iniciativas para escuelas públicas más autónomas en Estados Unidos

**El fortalecimiento de la autonomía escolar es uno de los ejes más importantes en las políticas educacionales en curso. Se relaciona con una tendencia a otorgar mayores niveles de decisión a las escuelas en ámbitos administrativos, financieros y pedagógicos, buscando mecanismos alternativos de organización que fortalezcan la descentralización y promueven una mayor participación de los privados en la administración de los establecimientos.**

**Existen muchas experiencias en curso, las que varían según su contexto. En los Estados Unidos, por ejemplo, la sociedad civil es capaz de generar poder local de una manera ordenada y bien distribuida, lo que favorece el éxito de iniciativas para avanzar en la descentralización y autonomía escolar. En América Latina, en cambio, la participación de la ciudadanía en la gestión escolar es más difícil y menos generalizada. Este resumen está dedicado a revisar las fortalezas y debilidades de dos iniciativas norteamericanas que otorgan a la escuela mayor poder local y mayor responsabilidad por sus resultados: las escuelas «charter», que constituyen una iniciativa a nivel nacional, y las escuelas de Chicago, en función de avances logrados por una reforma educativa iniciada en 1988.**

### Escuelas charter: una alternativa dentro de la enseñanza pública

Desde que la primera escuela “charter” abrió sus puertas en Estados Unidos en 1992, su número se ha incrementado hasta alcanzar 1.700 establecimientos en el país, atendiendo a unos 350 mil alumnos de 31 Estados y el Distrito Central. Aun cuando siguen siendo una minoría dentro del sistema (existe una por cada 40 escuelas públicas tradicionales), se han transformado en una alternativa cada vez más popular, tanto por las características de su funcionamiento como por los resultados logrados. Con ello están planteando nuevos desafíos al conjunto de la educación pública, particularmente en términos de eficiencia en la gestión y de calidad educativa.

#### Independencia y responsabilidad por los resultados

¿Qué son estas escuelas charter o *charter schools*? Se trata de una modalidad de escuelas públicas, abiertas a todos, financiadas con recursos estatales, pero operadas normalmente por entidades independientes (*board of trustees*). Éstas reciben un “charter” o licencia para operar aplicable a cierto período, normalmente 5 años. En general, dicha autorización es otorgada por consejos escolares

locales o estatales, aunque a veces también comparten esta responsabilidad universidades, oficinas administrativas estatales u otras entidades. Puede tratarse de una escuela nueva o de una existente que adopta esta modalidad.

Una de sus principales características es que tienen contratos de desempeño por medio de los cuales se regula la relación entre los operadores de las escuelas y los controles de la enseñanza pública. Es decir, son escuelas que funcionan con mayor autonomía y flexibilidad que sus homólogas públicas respecto de los medios para lograr sus metas —ya que han logrado liberarse de algunas trabas burocráticas tradicionales en lo que se refiere a finanzas, programas y operaciones—, pero esta independencia es obtenida por la promesa de mejores resultados de sus alumnos. Es más, si no producen resultados satisfactorios pueden ser clausuradas.

La mayoría de las escuelas charter han sido creadas por grupos de educadores, padres de familia y/o líderes de la comunidad, quienes diseñan una propuesta educativa novedosa que busca una mayor calidad de la enseñanza y que incluye tanto aspectos pedagógicos como administrativo-financieros. La popularidad alcanzada por estas escuelas se debe en gran parte a que ellas ofrecen a la comunidad la oportunidad de diseñar y operar una gran variedad de opciones educativas para sus niños, regidas principalmente por los altos estándares que la propia comunidad establezca.

## Financiamiento

Al igual que en los establecimientos tradicionales, el financiamiento público que perciben las escuelas charter depende de la matrícula. Los aportes fiscales varían en los diferentes Estados y en ningún caso cubren costos de seguros de infraestructura.

Las escuelas charter no compiten con las escuelas tradicionales por los recursos fiscales estatales o locales, ya que ambas comparten el carácter de públicas. Es decir, cuando un niño opta por una escuela charter, sólo cambia el destino de los recursos previstos para su educación a otro tipo de escuela pública. De esta forma, el interés por captar su preferencia beneficia a corto plazo a todo el sistema público de enseñanza, ya que se promueve un sentido de "responsabilidad por resultados" en relación a los servicios ofrecidos al estudiante y sus padres, a la vez que pone de relieve la obligación de la escuela con el Estado y la comunidad de entregarles servicios de excelencia a cambio de los recursos fiscales recibidos. Lo anterior se ha traducido, de hecho, en nuevos parámetros de funcionamiento para la educación pública.

## Logros

A pesar de su corta existencia y de que existen pocas evaluaciones del funcionamiento de las escuelas charter, éstas parecen estar logrando resultados positivos. Así lo sugiere un informe del Hudson Institute en 1997, que indica que:

- las familias y los docentes escogen estas escuelas principalmente por razones educativas;
- niños con resultados bajos en otras escuelas mejoran su rendimiento en las escuelas charter; y
- los profesores manifiestan mayor realización y satisfacción profesional.

Otro estudio sobre una muestra nacional de la cuarta parte de las escuelas charter realizado por el Center for Education Reform, indica que en el año académico 97/98 el 65% de las escuelas charter observadas tenía listas de espera de un promedio de 135 estudiantes interesados en ingresar a ellas. También señala que estas escuelas atienden considerables proporciones de niños típicamente desatendidos por las escuelas norteamericanas, que han logrado aumentar la participación de los padres, incrementar la asistencia a clases y reducir los problemas disciplinarios.

No obstante sus resultados, las es-

cuelas charter han encontrado dificultades de distinto tipo en su breve historia. Inicialmente, enfrentaron obstáculos operacionales y de infraestructura o equipamiento, mientras que actualmente han surgido oposiciones políticas provenientes de algunas asociaciones de maestros, consejos estatales, burocracias y autoridades locales a nivel de distrito. A pesar de estas oposiciones, pocas escuelas charter han tenido que cerrar sus puertas (un 2% del total). Algunas lo hicieron voluntariamente, otras por la baja matrícula, por una administración insatisfactoria o porque su contrato o licencia fue revocado debido a deficiencias administrativas, programas educativos inadecuados, etc. En todo caso, estas clausuras evidencian la efectiva "responsabilidad por resultados", una de las mayores fortalezas de este tipo de escuelas.

*Contacto: Dr. Bruno Manno.*

*Fax: (1-410) 223 2983*

*E mail: BrunoM@aecf.org*

*Fuentes: - Finn, Ch.; Manno, B; Vanourek, G. "Charter Schools in Action: Renewing Public Education". Princeton University Press, 2000. - Hudson Institute. "Charter Schools in Action Project. Final Report. 1997", en: [www.edexcellence.net/chart/charttoc/htm](http://www.edexcellence.net/chart/charttoc/htm)*

*- Center for Education Reform "Answers to Frequent Asked Questions About Charter Schools", en: [www.edreform.com/school\\_reform\\_faq/charter\\_schools.htm](http://www.edreform.com/school_reform_faq/charter_schools.htm)*

### Principios orientadores de las escuelas charter

#### • Responsabilidad por resultados

Las escuelas charter son responsables de educar bien a los niños, no por cumplir regulaciones del estado y del distrito. Son juzgadas por su capacidad de logro de las metas de desempeño escolar establecidas en su "contrato" (charter), así como por el manejo fiscal y responsabilidades operacionales delegadas en ellas. Si fallan, son clausuradas.

#### • Libre elección.

Pueden ser iniciadas por casi cualquier persona o entidad interesada en crear mejores oportunidades educacionales para los niños. Son auspiciadas por organismos locales y estatales (Universidades, Consejos Escolares, otras agencias comunitarias) interesadas en estimular la innovación y la excelencia en la educación. Los alumnos escogen asistir a este tipo de escuela, y los profesores escogen enseñar en ellas.

#### • Autonomía.

Las escuelas charter están liberadas de regulaciones y trabas burocráticas tradicionales que distraen la concentración de la escuela hacia la excelencia, enfatizando el cumplimiento de normas. En lugar de perderse en procedimientos engorrosos y trabajo de escritorio, los educadores pueden concentrarse en diseñar y lograr altos estándares académicos para sus estudiantes.

## La experiencia de Chicago a doce años de su reforma educativa

Bajo la premisa de que el incremento de la participación de actores locales en asuntos de la escuela es un estímulo efectivo para el cambio organizacional y la mejoría de los aprendizajes, en Chicago se han promovido importantes cambios en la educación pública desde 1988. Ese año se dictó el Acta para la Reforma de la Escuela de Chicago, que buscó principalmente promover la descentralización de la educación otorgando recursos y mayor autoridad a las escuelas primarias locales, al tiempo que incrementó la responsabilidad de éstas por sus resultados frente a las comunidades que atienden.

Una de las principales estrategias para lograr dichos propósitos fue la creación de Consejos Escolares Locales (*Local School Councils*, LSC) en cada establecimiento. Dichos Consejos están integrados por representantes de los padres de familia y del cuerpo docente, y están facultados para contratar y despedir al director y aprobar el presupuesto de la escuela, entre otras cosas.

Por su parte, los directores obtuvieron una mayor autonomía al poder seleccionar su equipo de trabajo, controlar el presupuesto escolar y la planta física, y al recibir recursos adicionales proporcionales a los estudiantes de bajos ingresos atendidos por la escuela. Cada establecimiento recibió en promedio medio millón de dólares anuales, para mejorar aspectos deficitarios. Posteriormente, en 1995, se realizaron nuevas reformas para fortalecer la descentralización y la autonomía de las escuelas y les dieron más libertad para ampliar sus actividades (ofrecer preescolar, escuelas de verano, programas después de clases, etc.), pero también se crearon mecanismos para apoyar a las escuelas que no estaban teniendo éxito.

Coincidente con estas transformaciones legales, muchas escuelas han experimentado una mejoría sostenida y consistente expresada en los puntajes de

### Estilos de gestión en escuelas exitosas

Los directores de escuelas exitosas en Chicago suelen ejercer un liderazgo basado en los siguientes elementos:

- **Orientación incluyente y facilitadora:** son capaces de definir la "misión" de la escuela y convocar a docentes y padres de familia para perfeccionarla y especificarla. Operan orientados por el principio de que el cambio requiere el compromiso y la energía de muchos.
- **Énfasis institucional en el aprendizaje escolar:** establecen estándares elevados para la enseñanza, sabiendo cómo aprenden los niños y estimulando a los maestros a adoptar riesgos y ensayar nuevos métodos pedagógicos. También visitan las salas de clase en forma regular.
- **Administración eficiente:** aseguran los suministros académicos y sociales requeridos por los estudiantes, de manera que la interrupción de clases es mínima.
- **Apoyo y presión para potenciar iniciativas y capacidades:** presionan a los maestros para que adopten nuevos enfoques y métodos, pero simultáneamente les conceden tiempo para estudiar nuevos contenidos y estrategias, recibir capacitación y disponer de materiales adecuados.

los alumnos. En 1990, cerca de la cuarta parte de los estudiantes entre tercer y octavo grado lograban los estándares nacionales en lectura y matemáticas. En 1999, esta proporción aumentó a 35% y 43% en estas áreas de aprendizaje, respectivamente. Un tercio de las escuelas básicas elevaron al menos en 15% el porcentaje de estudiantes que alcanzaron las normas nacionales en estas materias.

La reforma de Chicago postuló que la adecuada autoridad y recursos otorgados a los actores locales, les permite solucionar efectivamente sus problemas. En este sentido, las disposiciones legales del '88 redefinieron sanciones e incentivos de los directores de escuela. En lugar de reportarse a superiores administrativos de nivel central, la responsabilidad por resultados queda referida a la comunidad local. Sus contratos, de cuatro años de duración, quedan sujetos a la supervisión del Consejo Escolar Local.

### ¿Cómo son los directores de escuelas productivas o exitosas?

Estudios realizados por el Consorcio de Investigaciones sobre las Escuelas de Chicago en torno a las escuelas que han demostrado mejorías en sus resultados, señalan que los directores aplican un estilo y estrategias que com-

binan simultáneamente apoyo y presión para capacitar y revitalizar a quienes trabajan con los alumnos. (Ver recuadro).

El mismo estudio indica que los directores de las escuelas exitosas han centrado su trabajo en torno a dos líneas de acción:

- **Fortalecimiento de la relación de los padres y de la comunidad con la escuela.** Las escuelas productivas tienen Consejos Escolares activos que cumplen efectivamente con sus funciones, y cuentan con apoderados comprometidos. En este ámbito, los directores: facilitan la labor a los Consejos Escolares, sea proveyéndoles información o ayudándolos a entender aspectos específicos sobre los que deben opinar; tienen visibilidad en la comunidad participando en la resolución de sus problemas y consiguen la cooperación de ella con los fines educativos; promueven el compromiso de los padres con la escuela a través de diversas estrategias (tales como charlas de capacitación u oportunidades de participar como voluntarios en actividades de aprendizaje escolar); y comprometen aportes materiales o de colaboración de otras organizaciones o líderes comunitarios.

- **Desarrollo del conocimiento y habilidades de los maestros y promoción de una comunidad escolar profesional.** En las escuelas que han logrado mejorar sus resultados existen oportunidades de diálogo y reflexión entre los

docentes acerca de la práctica, la pedagogía y el aprendizaje de los estudiantes. Los maestros trabajan con las puertas abiertas y comparten su trabajo con sus pares.

Por otra parte, un elemento común a las escuelas exitosas es el trabajo cooperativo entre los adultos que integran la comunidad escolar. Esto implica la existencia de una base social de confianza entre docentes, entre éstos y los padres de familia, entre ellos y los directores de escuela y entre los maestros y los estudiantes. Este ambiente de trabajo influye en un sentimiento de seguridad por parte de los estudiantes y de los profesores, así como también la percepción de un mayor desafío académico.

En estudios de casos se ha podido ver cómo los directores promueven la confianza social. Esto lo logran ofreciendo fácil acceso a maestros y padres, quienes

sienten que son realmente escuchados y pueden influir efectivamente en asuntos escolares. Cuidan, además, de su integridad moral, mostrando coherencia con sus valores.

La experiencia de descentralización de Chicago continúa siendo un libro abierto. Las investigaciones de los primeros años demostraron que en muchas comunidades escolares se desarrollaron importantes recursos humanos y sociales. Reconocieron también que la reforma del '88 fue ambiciosa en establecer la estructura básica del control local, pero fue débil en otorgar los soportes necesarios y acciones políticas para transformar a las escuelas en un sistema de 550 instituciones efectivas y autogestionadas. De ahí que a mediados de los '90 se hicieran reformas para ofrecer asistencia externa y un apoyo más amplio a las escuelas que

no estuvieran logrando buenos resultados. En este contexto cabe preguntarse dónde debería estar Chicago con sus reformas si se hubieran diseñado apoyos externos e iniciativas políticas desde un comienzo. Al reconocer la necesidad de medidas políticas y capacidades organizativas adicionales para crear un sistema escolar efectivamente descentralizado, se reconoce la distancia que falta por recorrer. Esta sensación de genuino avance, junto a la sensación de mucho trabajo aún sin realizar, marca la naturaleza de una reforma significativa. ©

**Contacto:** Penny B. Sebring

Fax: (1-773) 702-2010

E-mail: p\_sebring@uchicago.edu

**Fuente:** Sebring, P. & Bryck, A. "School Leadership and the Bottom Line in Chicago" Consortium on Chicago School Research, February 2000.

