



DIRECCIONES PARA EL DESARROLLO  
Desarrollo humano

48740

# Toma de decisiones descentralizada en la escuela

*La teoría y la evidencia sobre la administración  
escolar descentralizada*

Felipe Barrera-Osorio,  
Tazeen Fasih y Harry Anthony Patrinos,  
con Lucrecia Santibáñez



BANCO MUNDIAL







# **Toma de decisiones descentralizada en la escuela**

**La teoría y la evidencia sobre la administración  
escolar descentralizada**

Felipe Barrera-Osorio, Tazeen Fasih  
y Harry Anthony Patrinos,  
con Lucrecia Santibáñez



**BANCO MUNDIAL**



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the World Bank in English as *Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management* in 2009. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management* en 2009. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2009 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

*Toma de decisiones descentralizada en la escuela.*  
*La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*

Primera edición en castellano: junio de 2010  
Para esta edición: © 2010 Banco Mundial

ISBN: 978-958-8307-89-3

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes H.  
Imagen de cubierta: Julio Pantoja/Archivo de fotografías del Banco Mundial. Profesora y estudiantes en una escuela, Santa Terezinha, en Vila Da Canoas, en la región del Amazonas de Brasil, cerca a Manaus.  
Diseño de cubierta: Naylor Design, Inc.  
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.  
Edición, diagramación y producción: Mayol Ediciones S.A.  
[www.mayolediciones.com](http://www.mayolediciones.com)

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

# Contenido

Prólogo	ix
Prefacio	xi
Agradecimientos	xiii
Siglas y abreviaturas	xv
Panorama general	xvii
<b>Capítulo 1. ¿Qué es la administración escolar descentralizada (AED)?</b>	<b>1</b>
Definición de la administración escolar descentralizada	1
La teoría que fundamenta la AED	2
Una tipología de la administración escolar descentralizada	4
Hacia un marco conceptual para analizar la administración escolar descentralizada	14
Cómo puede la administración escolar descentralizada incrementar la participación y mejorar los resultados escolares	17
<b>Capítulo 2. Las reformas de administración escolar descentralizada alrededor del mundo</b>	<b>23</b>
Evaluación general de la bibliografía sobre administración escolar descentralizada en el mundo	23
Programas en América Latina y el Caribe	25
Programas en África	37
Programas en Asia	48
Programas en el Medio Oriente y África septentrional	52
Programas en otros países	54

<b>Capítulo 3. Evaluación de las iniciativas de administración escolar descentralizada</b>	<b>57</b>
Cómo implementar evaluaciones de impacto	58
Cómo definir la intervención	60
Elementos de impacto e identificación	61
<b>Capítulo 4. Conclusiones</b>	<b>77</b>
Tipos de administración escolar descentralizada	78
La autonomía y la administración escolar descentralizada	79
La base de la evidencia	80
Acerca del diseño de los programas de administración escolar descentralizada	80
Advertencias	83
Preguntas sin respuesta	84
<b>Apéndice. Algunos programas evaluados de administración escolar descentralizada</b>	<b>87</b>
<b>Referencias</b>	<b>89</b>
<b>Índice</b>	<b>97</b>

## Cuadros

1	Administración escolar descentralizada en proyectos educativos financiados por el Banco Mundial	xviii
1.1	Algunas funciones para las cuales se devuelve la responsabilidad a los consejos escolares; países seleccionados	3
1.2	Lista selectiva de países con reformas de administración escolar descentralizada	11
3.1	Dentro de la caja negra: Cómo medir el impacto de los programas de administración escolar descentralizada	63
3.2	Evaluaciones e impactos: Evidencia de la administración escolar descentralizada en los estudios más rigurosos, a partir de 1995	67

## Gráficos

1.1	Clasificación de las reformas de administración escolar descentralizada implementadas en varios países	7
-----	--	---

<i>Contenido</i>	vii
1.2 El nexo autonomía-participación; países seleccionados	9
1.3 Marco de responsabilidad del <i>Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004</i>	15
1.4 Marco de responsabilidad de la administración escolar descentralizada	16

## **Recuadros**

1.1 La identidad modesta de la administración escolar descentralizada	5
3.1 Ochocientos modelos, 29 evaluaciones y 8 años para observar resultados	59



## Prólogo

En los países desarrollados, y también en los menos desarrollados, la mayoría de las tentativas de los gobiernos para mejorar la educación se han encaminado a proveer más salones de clase, aumentar el número de maestros y suministrar más textos para las escuelas. Sin embargo, cada vez es más fuerte la evidencia de que un mayor número de insumos no basta para que las escuelas funcionen mejor, y una de las razones importantes para que los sistemas educativos no ofrezcan una educación sólida a los estudiantes está en las débiles relaciones de responsabilidad existentes entre los gobiernos, los proveedores de educación, y los ciudadanos y estudiantes a quienes atienden. Por consiguiente no es de extrañar que la transferencia de poder de la toma de decisiones hacia las escuelas haya pasado a ser una de las reformas populares en la última década.

Con la administración escolar descentralizada (AED) se cede el poder a los proveedores de primera línea y a los padres, con el fin de que las escuelas funcionen mejor. Su premisa básica es que quienes más pueden ganar o perder en la educación –es decir, los estudiantes y sus padres– y quienes conocen lo que realmente sucede en el salón de clases –o sea, los maestros y los directores de las escuelas– deberían tener una mayor autoridad y responsabilidad de la que poseen actualmente en relación con el desempeño escolar.

No obstante, si bien existe evidencia de que con la AED mejoran la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en la escuela, esa evidencia es limitada. *Toma de decisiones descentralizada en la escuela* constituye un aporte a esa base de conocimiento, al revelar las experiencias de los países en los que existen diferentes acuerdos de AED, y al examinar los hallazgos de los estudios analíticos y presentar las políticas que se siguen a partir de esas enseñanzas y hallazgos.

Durante las dos últimas décadas se han reducido las diferencias relativas a la educación entre los países ricos y pobres, medidas según las tasas de inscripción escolar y el promedio de años de escolaridad; sin embargo, la brecha general en los niveles del logro estudiantil continúa siendo muy amplia. La AED, cuando tiene éxito, ofrece el potencial de cerrar esa brecha de aprendizaje.

Elizabeth M. King

*Directora de Educación*

Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial



## Prefacio

La administración escolar descentralizada (AED) se ha convertido en un movimiento con mucha fuerza en la última década. El Banco Mundial decidió trabajar sobre ella al surgir la necesidad de definir mejor el concepto, examinar la evidencia, apoyar evaluaciones de impacto en varios países y proveer retroalimentación a los equipos de trabajo de los proyectos. Los autores examinaron con detenimiento la bibliografía existente sobre el tema, identificaron varios casos que el Banco estaba apoyando en diferentes países y presentan una guía general sobre cómo evaluar programas de AED. El Banco continúa su apoyo y supervisa varias evaluaciones de impacto de programas de AED en varios países.

### Sobre el libro

Entre el 16 y el 18 de diciembre de 2008 tuvo lugar en Oslo, Noruega, la octava reunión del Grupo de Alto Nivel para la Educación para Todos (EFA-HLG por sus siglas en inglés), que ofreció a los líderes mundiales la oportunidad de reafirmar la importancia de la educación y de la necesidad de cumplir los objetivos de la Educación para Todos (EPT). Este Grupo EFA-HLG representa el punto focal para el compromiso político, al igual que para la movilización de recursos técnicos y financieros requeridos para lograr los seis objetivos de la EPT, a saber:

1. Extender la atención y la educación de la primera infancia.
2. Proveer educación primaria gratuita y obligatoria para todos.
3. Fomentar el aprendizaje y las destrezas para la vida de jóvenes y adultos.
4. Aumentar en un 50% la alfabetización en los adultos.
5. Lograr la paridad de géneros en 2005 y la igualdad de géneros en 2015.
6. Mejorar los aspectos cualitativos de la educación.

La reunión de 2008 fue fundamental para el movimiento de la EPT y representó el punto intermedio entre el año 2000, cuando tanto los países menos desarrollados como los países donantes reforzaron su compromiso con estos seis objetivos, y el año 2015,

en el que deben alcanzarse esos objetivos. En forma semejante, fue el punto intermedio entre la declaración y el año proyectado para el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio de cumplir con la educación primaria universal. Más importante aún, el año 2008 constituyó la última oportunidad para que los niños iniciaran el primer grado y terminen el sexto grado en 2015.

El presente libro, *Toma de decisiones descentralizada en la escuela. La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*, es resultado del trabajo de un equipo dirigido por Robin Horn, director del sector de educación del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, para la reunión de diciembre de 2008. El trabajo recibió un generoso apoyo del gobierno de Noruega, y el Reino de ese país aportó financiación, mediante donación al Banco Mundial, para ampliar en forma gradual el análisis en tres campos críticos para lograr los objetivos de EPT: educación en los estados que carecen de ella, financiación de la educación en países menos avanzados y administración y responsabilidad en la educación.

## Agradecimientos

Los autores tienen una deuda de gratitud con muchas personas que los ayudaron en la preparación del presente libro. Por sus valiosas contribuciones, sugerencias y retroalimentación, desean agradecer a Martha Ainsworth, Shaista Baksh, Regina Bendokat, Raja Bentaouet-Kattan, Luis Benveniste, Erik Bloom, Bong Gun Chung, Amit Dar, Carmen Ana Deseda, Shantayanan Devarajan, Emanuela di Gropello, Ariel Fiszbein, Vicente A. García-Moreno, Paul Gertler, Verónica Grigera, April Harding, Robin Horn, Dingyong Hou, Emmanuel Jiménez, Ruth Kagia, Elizabeth King, Nandini Krishnan, Heather Layton, Maureen Lewis, Muna Salih Meko, Benoit Millot, Michael Mills, Mamta Murthi, Michelle Riboud, Halsey Rogers, Marta Rubio-Codina, Anna María Sant'Anna, Leopold Sarr, Kouassi Soman, Jee-Peng Tan, Emiliana Vegas, Raisa Venalainen, Christel Vermeersch e Inosha Wickramasekera. Durante el taller de los autores en marzo de 2007, Lorenzo Gómez-Morin (ex subsecretario de educación básica en México) y Thomas Cook (Northwestern University) ofrecieron seminarios excelentes. Fiona MacKintosh realizó una magnífica edición del contenido y a Victoriano Arias se debe el diseño del documento. Se reconoce con gratitud la donación del gobierno de Noruega.



## Siglas y abreviaturas

AED	administración escolar descentralizada
ACE	Asociación Comunitaria de Educación (El Salvador)
AGE	Apoyo a la Gestión Escolar (México)
APM	asociación de padres y maestros
BOS*	Asistencia Operativa Escolar (Indonesia)
CAE	comité(s) de administración escolar
Coges	Comité de Gestión del Establecimiento Escolar (Níger)
DD	diferencia en diferencias
DDR	diseño de discontinuidad de regresión
DEI	desarrollo escolar integral
Educo	Educación con participación de la comunidad (El Salvador)
EP	estimación de pareo ( <i>matching estimation</i> )
EQIP	Education Quality Improvement Project (Camboya)
ETP	Extra Teacher Program (Programa de maestro adicional, Kenia)
FAF*	Asociación de Maestros (Madagascar)
FRAM*	Asociación de Padres de Estudiantes (Madagascar)
GBE	Gestión basada en la escuela
ICS*	Apoyo Internacional a la Infancia en África
IDM	<i>Informe sobre el Desarrollo Mundial</i>
ONG	organización(es) no gubernamental(es)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PDE	Plan para el Desarrollo Escolar (Brasil)
PEC	Programa Escuelas de Calidad (México)
PIB	producto interno bruto
Proheco	Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (Honduras)

Pronade	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Guatemala)
SDP	Comer's School Development Program (EUA)
SMI	School Management Initiative (Iniciativa de Administración Escolar; Hong Kong, China)
VI	variable(s) instrumental(es)

---

\* Por sus iniciales en el idioma original.

Todas las cantidades en dólares se refieren a dólares de EUA, a menos que se indique otra cosa.

## Panorama general

*Durante más de 100 años, la carencia de una metodología para la administración escolar ha sido causa de innumerables reclamos, pero sólo en los últimos 30 años se han hecho esfuerzos en busca de la solución a este problema. ¿Cuál ha sido el resultado hasta el momento? Las escuelas continúan exactamente igual que antes.*

Jan Amos Comenius, 1632

A pesar del claro compromiso de los gobiernos y las agencias internacionales con el sector educativo, el acceso eficiente y equitativo a la educación es todavía esquivo para muchas poblaciones, en especial para las niñas y jóvenes, los pueblos indígenas y otros grupos de personas pobres y marginadas. Muchos programas internacionales abordan estos problemas de acceso con gran compromiso, pero incluso donde la gran mayoría de niños y niñas tienen acceso a establecimientos educativos, la calidad de esa educación es con mucha frecuencia muy baja. Este hecho se hace cada vez más palpable en los puntajes de las evaluaciones internacionales de aprendizaje, en las que la mayoría de los estudiantes de los países menos adelantados no sobresale. La evidencia ha demostrado que con sólo incrementar la asignación de los recursos para la educación, sin introducir también reformas institucionales en el sector educativo, no mejoran la igualdad ni la calidad de la educación.

Alrededor del mundo, los gobiernos están poniendo en práctica una variedad de estrategias destinadas a mejorar la financiación y prestación de los servicios educativos y recientemente han mostrado un mayor interés en mejorar la calidad y aumentar la cantidad (en cuanto a tasas de inscripción) de esos servicios. Una de esas estrategias es la descentralización de la toma de decisiones educativas y sus defensores sostienen que esa descentralización estimula la demanda por una educación de mayor calidad y garantiza que se reflejen las prioridades y los valores locales en las escuelas. La descentralización puede mejorar los resultados educativos y aumentar la satisfacción de los usuarios, ya que otorga voz y poder de toma de decisiones a las partes interesadas locales, quienes tienen un mejor conocimiento de los sistemas educativos locales que los gobiernos centrales. Una de las formas de descentralizar el poder de decisión en la educación se conoce popularmente como administración escolar descentralizada (AED). Existen otros nombres para este concepto, pero todos se refieren a la descentralización de la autoridad del gobierno central hacia el nivel escolar. La AED hace énfasis en el establecimiento escolar individual (representado por alguna combinación

de directores, maestros, padres, estudiantes y otros integrantes de la comunidad escolar) como principal autoridad en la toma de decisiones, y sostiene que este cambio en la formulación de las decisiones redonda en un mejoramiento en la prestación de la educación.

## ¿Qué es la administración escolar descentralizada?

La administración escolar descentralizada es la descentralización de la autoridad del gobierno central, trasladándola al nivel escolar (Caldwell, 2005). En palabras de Malen, Ogawa y Kranz (1990), “La administración escolar descentralizada puede considerarse conceptualmente como una alteración formal de las estructuras de gobernabilidad, como una forma de descentralización que identifica el establecimiento escolar individual como la unidad primaria de mejoramiento y utiliza la redistribución de la autoridad en la toma de decisiones como medio primario a través del cual puede estimularse y mantenerse ese mejoramiento” (p. 290).

Ha habido muchas reformas de AED en los países menos adelantados, y un examen de la cartera educativa del Banco Mundial para los años fiscales de 2000 a 2006 revela que cerca del 10% de todos los proyectos apoyan la AED, un total de 15 de unos 157 proyectos, los cuales representan US\$1.700 millones,<sup>1</sup> un 23% de los préstamos del Banco para educación básica, o un 18% de la financiación total para educación (ver cuadro 1).

**Cuadro 1** Administración escolar descentralizada en proyectos educativos financiados por el Banco Mundial

	Total	AED	Porcentaje del total
Proyectos educativos (número)	157	15	10
Préstamos educativos (US\$ millones)	9,49	1,70	18
Préstamos para educación básica (US\$ millones)	7,44	1,70	23

Fuente: Lista de proyectos educativos del Banco Mundial, años fiscales 2000-06.

Nota: AED = administración escolar descentralizada. “Préstamos” indica el monto total comprometido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

La mayor parte de los proyectos en la cartera actual se encuentran en países de América Latina y Asia meridional, entre ellos Argentina, Bangladesh, Guatemala, Honduras, India, México y Sri Lanka. Existen también dos proyectos de AED apoya-

1 En inglés 1,7 billones.

dos por el Banco Mundial en Europa y Asia central (en la ex República Yugoslava de Macedonia y en Serbia y Montenegro), uno en Asia oriental y el Pacífico (Filipinas), uno en el Medio Oriente y África septentrional (Líbano) y uno en África subsahariana (Lesotho). Recientemente se iniciaron otros proyectos y programas en Gambia, Madagascar y Senegal. Todas estas reformas se examinan en el capítulo 2.

La mayoría de los proyectos de AED incluye alguna clase de transferencia de responsabilidad y toma de decisiones –por lo general la responsabilidad de las operaciones escolares– a una combinación de directores, maestros, padres y otros integrantes de la comunidad escolar. En estos proyectos se intenta facultar a los directores y maestros y fortalecer su motivación profesional, enriqueciendo así su sentido de pertenencia a la escuela. También se persigue que la comunidad local participe en una forma significativa, tomando decisiones referentes a la escuela. El propósito de los proyectos es así aumentar la rapidez y pertinencia de la toma de decisiones a nivel escolar.

La mayoría de los proyectos de AED funcionan con alguna clase de comité escolar (o consejo escolar, o comité de administración escolar). El comité puede: 1) monitorear el desempeño de la escuela, por ejemplo, en los puntajes de las pruebas o la asistencia de maestros y estudiantes; 2) obtener fondos para dotación de insumos a la escuela; 3) nombrar, suspender, despedir y remover maestros y asegurar que sus salarios se paguen regularmente;<sup>2</sup> 4) aunque en raras ocasiones, aprobar presupuestos anuales, incluido el presupuesto de desarrollo, y examinar los estados financieros mensuales.

Varios proyectos se dedican a fortalecer la participación de los padres en la gestión de la escuela, incluyéndolos en el comité o consejo escolar. Los padres participan voluntariamente y asumen varias responsabilidades, desde la evaluación del aprendizaje estudiantil hasta la administración financiera. En algunos proyectos, los padres participan directamente en la gestión de la escuela asumiendo la custodia de los fondos recibidos y verificando las compras y contratos que realiza la escuela. También puede solicitarse a los consejos escolares el desarrollo de un plan de mejoramiento escolar.

## **Distintas formas de administración escolar descentralizada**

Los programas de AED asumen distintas formas en cuanto a quién o quiénes reciben el poder de tomar decisiones y qué tanta autoridad sobre la toma de decisiones

---

2 Esto sólo se considera en las interpretaciones más radicales de la AED, primordialmente en países con conflictos o desastres naturales recientes. Como ejemplos de la cartera actual del Banco Mundial están los programas Educo, en El Salvador, Pronade, en Guatemala y Proheco en Honduras; existen ejemplos adicionales en otros países, como Qatar y algunas versiones de AED en Madagascar.

se devuelve al nivel escolar. Aunque algunos programas transfieren autoridad sólo a los directores o los maestros, otros estimulan u ordenan la participación de los padres y de la comunidad, con mucha frecuencia a través de su afiliación activa a los comités escolares. En general, los programas de AED devuelven autoridad sobre una o más actividades, que pueden ser cualquiera de las siguientes: 1) asignaciones presupuestarias; 2) contratación y despido de maestros y demás personal de la escuela; 3) desarrollo de planes de estudio; 4) adquisición de textos y otros materiales educativos; 5) mejoramiento de la infraestructura; 6) control y evaluación sobre el desempeño de los maestros y los resultados del aprendizaje estudiantil. Aunque aquí definimos con amplitud la AED de modo que incluye la administración comunitaria y los mecanismos de participación de los padres, en esta reseña explícitamente no incluimos programas de donaciones escolares independientes, o únicos, con los que no se pretenden alteraciones permanentes en la administración escolar.

Las reformas de la AED están lejos de ser uniformes y abarcan una amplia variedad de estrategias. Cada programa se conforma de acuerdo con los objetivos de los reformadores, las políticas nacionales y el contexto social en el cual se crea. Existen dos dimensiones primordiales en la devolución de la toma de decisiones: el grado de autonomía que se devuelve (el qué) y las personas a quienes se devuelve la autoridad en la toma de decisiones (el quién). Con tantas combinaciones posibles de estas dos dimensiones, casi toda reforma de AED es única y se estima que existen más de 800 modelos de AED sólo en los Estados Unidos; en el mundo, la variedad de las reformas es mucho más amplia (Rowan, Camburn y Barnes, 2004).

Existe un continuo en el grado al que se devuelve al establecimiento escolar la toma de decisiones y en el cual se sitúan los programas de AED. En un extremo del continuo puede describirse a las reformas “débiles” de estos programas como aquellas en las que las escuelas tienen una autonomía limitada, por lo general en cuanto a temas concernientes a los métodos de instrucción o la planeación del mejoramiento escolar (por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad, PEC, de México). Una versión débil de AED podría caracterizarse por consejos escolares que sólo tienen un papel asesor (como es el caso, por ejemplo, de las escuelas en Edmonton, Canadá, Senegal y Tailandia). Una forma “fuerte” de AED se caracteriza por consejos escolares que reciben fondos directamente del nivel central u otro nivel del gobierno y se les ha otorgado la facultad de contratar y despedir maestros y directores, y/o de establecer los planes de estudio (por ejemplo, el programa Educo de El Salvador). Entre las formas fuertes de AED se encuentran los sistemas educativos en los que los padres tienen la elección y el control completos sobre la educación pública y donde todas las decisiones referentes a la gestión operativa, financiera y educativa de las escuelas las toman los consejos escolares o los administradores escolares (por ejemplo, en los Países Bajos, o las reformas de colegios semiautónomos en Qatar). Es interesante

anotar que la distinción entre escuelas públicas y privadas es menos clara en el extremo fuerte del continuo.

La otra dimensión primordial de la AED es la de a quién se le asigna la responsabilidad de las funciones que se devuelven. Hay cuatro modelos que tipifican los distintos arreglos en las reformas de AED:

1. *AED de control administrativo*, en la cual la autoridad se devuelve al director de la escuela.
2. *AED de control profesional*, en la cual los maestros mantienen la autoridad principal sobre la toma de decisiones, a fin de utilizar su conocimiento de la escuela y los estudiantes.
3. *AED de control comunitario*, en la cual los padres tienen la autoridad principal en la toma de decisiones.
4. *AED de control equilibrado*, en la cual la autoridad en la toma de decisiones la comparten padres y maestros.

En la práctica, en un programa de AED se adopta usualmente una combinación de los cuatro modelos y, en la mayoría de los casos, la entidad formal legal (un consejo escolar o un comité de administración escolar) está compuesta por el director, los maestros y, en casi todos los casos, representantes de la comunidad. El programa Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), en las zonas rurales de México, otorga una autonomía mínima a los consejos escolares, que son dirigidos principalmente por los padres de los estudiantes. Sin embargo, el modelo de Nueva Zelanda es muy autónomo y la mayoría del poder de toma de decisiones la tienen los padres. Otro caso extremo es el de los Países Bajos, donde, desde 1985, el gobierno les ha asignado a los directores la autoridad sobre un gran número de funciones con el objetivo de incrementar la eficiencia, y le ha permitido a los padres fundar nuevos colegios que satisfagan sus propias necesidades específicas culturales y religiosas. En Qatar, el Consejo Supremo de Educación implementó una reforma escolar que efectivamente introdujo el modelo de colegio semiautónomo en el país y permitió a cualquier grupo de padres, maestros u otra organización, fundar colegios con financiación pública y operación privada.

Sin embargo, la AED, al centrar el cambio de la política educativa en los establecimientos escolares individuales, no asume que los gobiernos queden completamente por fuera del cuadro de la toma de decisiones. Siempre existirán escuelas públicas en un contexto político y administrativo más amplio que afecte sus operaciones, por lo que la clave está en identificar con precisión cuál debería ser el papel del gobierno en la toma de decisiones, en cada contexto político y social dado.

## Reformas de administración escolar descentralizada alrededor del mundo

La AED es muy popular y se han introducido reformas de este tipo en países con sistemas educativos diversos, como Australia, Canadá, Israel y los Estados Unidos, en algunos de ellos desde hace 30 años. Existen muchas razones para esta popularidad. La AED tiene potencial para que, con su aplicación, el gasto público en educación sea más eficiente, pues ella aumenta la responsabilidad de los agentes participantes y los usuarios obtienen poder para mejorar los resultados del aprendizaje. Al otorgar el poder a los usuarios finales del servicio (quienes educan o quienes tienen hijos que se están educando), la AED produce eventualmente una mejor administración escolar, que es más conoedora y sensible a las necesidades de esos usuarios finales, y crea así un entorno mejor y de mayor contribución para el aprendizaje de los estudiantes.

Los beneficios potenciales de dicho sistema son grandes e implican sólo costos marginales. Estos beneficios incluyen:

- Más insumos y recursos provenientes de los padres (en efectivo o en especie).
- Uso más efectivo de los recursos, pues quienes toman las decisiones para cada colegio conocen íntimamente sus necesidades.
- Mejor calidad de la educación como resultado del uso más eficiente y transparente de los recursos.
- Un entorno escolar más abierto y acogedor porque la comunidad participa en su administración.
- Mayor participación de todos los interesados locales en los procesos de toma de decisiones, que contribuye a relaciones más colegiadas y mayor satisfacción para todos.
- Mejor desempeño estudiantil como resultado de menores tasas de repetición, de abandono y (eventualmente) mejores resultados de aprendizaje.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) existe la tendencia hacia una mayor autonomía, a devolver la responsabilidad y estimular la sensibilidad a las necesidades locales, todo con el propósito de aumentar los niveles de desempeño (OCDE, 2004). La mayoría de los países cuyos estudiantes obtienen buen puntaje en las pruebas internacionales otorgan a sus autoridades locales y establecimientos escolares una autonomía sustancial en la adaptación e implementación del contenido educativo, la asignación y manejo de los recursos, o ambas cosas. Con pocas excepciones, la mayor parte de los estudiantes de los países de la OCDE se encuentran inscritos en escuelas en las cuales los maestros y participantes tienen injerencia en las decisiones sobre qué cursos ofrecer y la forma como se emplea el dinero en la escuela. Existe una fuerte relación positiva entre la autonomía escolar y

el desempeño estudiantil. Además, la mayor autonomía escolar no necesariamente se asocia con disparidades más amplias en el desempeño escolar de las escuelas, mientras los gobiernos provean un marco en el que las de bajo desempeño reciban el apoyo requerido para ayudarles a mejorar. De hecho, en Finlandia y Suecia (que se encuentran entre los países con más alto grado de autonomía escolar en muchas medidas del Programme for International Student Assessment) e Islandia, las diferencias en desempeño entre las escuelas son las más pequeñas (OCDE, 2004).

En el presente estudio se examinan más de 20 experiencias nacionales con AED en América Latina y el Caribe, África, Asia y el Medio Oriente y África septentrional, al igual que en países más desarrollados, como Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos. Para cada uno de estos países se incluye una breve descripción de la reforma de AED con evidencias sobre su impacto en una variedad de indicadores, desde puntajes en pruebas estudiantiles y tasas de abandono y repetición, hasta percepciones de los padres y maestros sobre los beneficios de la reforma. Empezamos aquí ofreciendo una descripción breve de los programas de AED implementados en varios países, ordenados por regiones.

### *América Latina y el Caribe*

En El Salvador la reforma de AED fue implementada en 1991, con el nombre de Educo (Educación con Participación de la Comunidad). Las escuelas del programa son financiadas con fondos públicos y sus estudiantes reciben (además de instrucción y textos gratuitos) uniformes, registro y útiles escolares básicos, gratuitos. A cambio, se espera que los padres contribuyan con alimentos, tiempo y, en algunos casos, con su trabajo para mejorar las escuelas (Edge, 2000). El rasgo distintivo de las escuelas de Educo es la Asociación Comunitaria de Educación (ACE). Cada escuela de Educo tiene una ACE, integrada por cinco miembros elegidos por la comunidad, que recibe fondos directamente del Ministerio de Educación y es responsable de promulgar e implementar las políticas del ministerio y la comunidad, y de contratar, despedir y controlar a los maestros (Sawada y Ragatz, 2005). Proyectos similares se han implementado en Honduras (Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria, Proheco), Guatemala (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, Pronade) y Nicaragua.

En México se implementó el PEC en 2001. Este programa tiene el propósito de ofrecer una mayor autonomía a las escuelas, otorgándoles donaciones anuales de hasta US\$5.000 para mejorar la calidad educativa (Skoufias y Shapiro, 2006). A cambio de las donaciones del PEC, las escuelas deben preparar un plan de mejoramiento educativo en el que se planteen las formas en que utilizarán la donación y las asociaciones de padres deben participar en el diseño, implementación y control del plan. En los primeros 4 años, alrededor de un 80% de la donación debe emplearse en materiales e instalaciones

escolares. En el quinto año, sólo una parte del dinero debe emplearse en dichos bienes, y una gran proporción de la donación debe ser para financiar capacitación y desarrollo de maestros. La participación en el PEC es voluntaria, pero el programa se dirige a las escuelas urbanas desfavorecidas. En Brasil se inició una reforma similar con el Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE, Plan de Desarrollo Escolar), un programa diseñado para que las escuelas sean más sensibles a los estudiantes y sus comunidades. En el PDE las escuelas se comprometen a una autoevaluación, desarrollan un plan escolar centrado en dos o tres “factores de eficiencia” (uno de los cuales tiene que ser enseñanza y aprendizaje eficaz) y el diseño de acciones sobre esos factores. A su vez, el Fondo para el Fortalecimiento Escolar (Fundescola), un programa creado por el Ministerio de Educación de Brasil, proporciona fondos para apoyar los objetivos y proyectos de las escuelas del PDE (Carnoy y otros, 2008).

Otra reforma de administración escolar descentralizada iniciada en México fue el programa Apoyo a la Gestión Escolar, AGE. Este programa, que empezó en 1996, ofrece donaciones en efectivo (de US\$500 a US\$700, dependiendo del tamaño de la escuela) y capacitación a asociaciones de padres; el dinero puede emplearse en cualquier actividad educativa que una asociación estime apropiada. En la mayoría de los casos, el gasto se limita a mejoras en las instalaciones escolares.

## *África*

En África existen varias reformas en marcha y algunas de las actividades iniciales fueron concebidas a partir de la política del “desarrollo escolar total” (WSD por sus siglas en inglés), un paquete de reformas destinadas a mejorar, entre otras cosas, la administración escolar, la capacitación durante el servicio, y el control y evaluación (Akyeampong, 2004). Este enfoque integral con respecto al mejoramiento escolar se ha implementado, con algunas variaciones, en países como Ghana y Sudáfrica.

En Kenia, los integrantes de la comunidad participan en las escuelas como miembros de los comités escolares. Estos comités, o asociaciones de padres y maestros (APM) están conformados por padres y representantes elegidos en la Junta Educativa del Distrito. En general, la autoridad de un comité se limita a sugerir promociones y transferencias de maestros al Ministerio de Educación, supervisar los gastos de las donaciones de capacitación y participar en el diseño e implementación de los planes de desarrollo escolar. Un programa piloto reciente en Kenia –el Programa del Maestro Adicional (ETP por sus siglas en inglés)– suministró fondos a 140 colegios seleccionados al azar de un grupo de 210, para contratar un maestro adicional para las clases de primer grado. El programa fue financiado por el Banco Mundial y el International Child Support Africa (ICS), una ONG que trabaja con escuelas de la región. Entre las 140 escuelas de la muestra escogidas para recibir financiación para contratar un maestro de la zona local, se seleccionaron 70 de forma aleatoria para participar en una

intervención de AED, en la que los comités escolares controlaron el desempeño de estos maestros de contrato. En cada escuela de AED, el comité escolar hacía una reunión formal de revisión al final del primer año escolar del programa (2005) para evaluar el desempeño del maestro por contrato y decidir si renovar su contrato o reemplazarlo. Con el fin de preparar a los comités escolares para esta tarea, el ICS proporcionó a los miembros del comité un curso de capacitación corto y enfocado en cómo controlar el desempeño de un maestro de contrato, incluyendo técnicas para solicitar aportes de los padres y supervisar la asistencia del maestro. Se conformó un subcomité de padres de estudiantes de primer grado para evaluar al maestro por contrato y presentar un informe al final del primer año (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

En varios países africanos, la introducción de la educación primaria gratuita significó la abolición de las tarifas escolares que anteriormente pagaban los padres. Los gastos que solían cubrir estas tarifas se financian ahora con donaciones (llamadas algunas veces donaciones de capitación) del gobierno central. Por ejemplo, en países como Gambia, Ghana, Madagascar, Níger, Ruanda y Senegal, el gobierno ofrece una donación directa a las escuelas, cuya cantidad se calcula por cada estudiante. Los consejos escolares pueden utilizar estas donaciones de capitación para adquirir útiles escolares, financiar capacitación de maestros y mejorar las instalaciones. En algunos casos (como los de Ghana y Ruanda), las donaciones pueden utilizarse para asignación de bonificaciones a maestros (condicionadas al cumplimiento exitoso de los requisitos fijados entre el maestro y el director) y/o contribuir al costo total (salario y bonificación) de maestros vinculados con contrato a término fijo (en Ghana, Níger, Ruanda y en algunas formas de AED en Madagascar).

## *Asia*

En 1991, Hong Kong, China, empezó a implementar una serie de reformas de AED semejantes a las de Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos (Dimmock y Walter, 1998b; Wong, 2003). En 1997, La Comisión de Educación de Hong Kong, China, aprobó la Iniciativa de Administración Escolar (SMI por sus siglas en inglés), que amplió el alcance de la reforma original y le otorgó autonomía a los comités de administración escolar para las decisiones sobre personal y financieras, y para el diseño y ejecución de los planes de estudio (Wong, 2003). Las escuelas pueden optar por la SMI en forma voluntaria.

En Camboya, el programa de AED se denomina Proyecto de Mejoramiento de la Calidad Educativa (EQIP por sus siglas en inglés) y se inició en la provincia de Takeo en 1998 con un grupo piloto de 10 agrupaciones, que se expandió para incluir aproximadamente 1.000 escuelas en tres provincias entre 1998 y 2003. Las escuelas de EQIP reciben donaciones en dinero, que se invierten en elementos relacionados en una lista de prioridades elaborada en forma colectiva por las escuelas participantes.

En Indonesia, el programa Asistencia Operativa Escolar (BOS por sus siglas en indonesio) introdujo una forma limitada de AED. En el programa se conformaron comités escolares en 2005 para operar los programas de AED. Todas las escuelas de Indonesia reciben donaciones en bloque basadas en una fórmula por estudiante, pero los comités escolares sólo tienen control sobre los gastos operativos no salariales.

### *Medio Oriente y África septentrional*

Con el fin de mejorar la calidad educativa en Israel, el municipio de Jerusalén introdujo en forma gradual la AED en 60 de las 74 escuelas de la ciudad en un período de 4 años, a partir de 1997. Uno de los efectos que se espera de la reforma de AED, es que las escuelas establezcan objetivos bien definidos, un plan de trabajo claro y realicen seguimiento y evaluación extensos de los resultados educativos. A cambio, las escuelas pueden manejar parte de su presupuesto (la parte no controlada por el gobierno central) y tienen alguna autoridad en asuntos de personal y en el establecimiento de un consejo escolar (Nir, 2002).

En 2001, el gobierno de Qatar contrató a la RAND Corporation para diseñar una reforma de su sistema educativo. A partir de 2003 entró en funcionamiento un nuevo sistema de escuelas independientes, las cuales (en forma semejante a las escuelas semiautónomas en los Estados Unidos) reciben financiación oficial pero la administran las mismas escuelas. Los objetivos del nuevo sistema son, primero mejorar la educación en Qatar creando una variedad de tipos de escuela alternativos con diferente misión, plan de estudios, pedagogía y modelos de asignación de recursos, y luego responsabilizar a todas las escuelas de la calidad de educación que ofrecen. Se utiliza un mecanismo de contratación para seleccionar los operadores de escuelas nuevas o existentes, de modo que muchas partes interesadas distintas participen en forma activa en el sistema escolar. Los operadores pueden ser grupos de educadores o padres, organizaciones privadas de administración educativa o escuelas, o cualquier otra entidad con capacidad de ofrecer garantías educativas y financieras de su habilidad para atraer un número suficiente de estudiantes y educarlos con buenos resultados. Las reglas con que operan las escuelas independientes se conocen como “lineamientos de contrato” y son semejantes a las de cualquier contrato que exprese las obligaciones de cada parte. Los estudiantes que eran elegibles para financiación del gobierno en el sistema anterior continúan siéndolo en el nuevo sistema de escuelas independientes y el gobierno sufraga los costos de su escolaridad pagando directamente a los operadores escolares.

### *Otros países*

La AED ha venido operando también en Australia, Canadá y Nueva Zelanda durante más de 25 años. A través de los años ochenta y noventa el gobierno británico devolvió

en forma progresiva la autoridad y autonomía a los padres y los maestros. La reforma más importante durante ese tiempo fue la Ley de Reforma Educativa de 1988, que creó dos categorías de escuelas: los administrados localmente y los mantenidos con donaciones. En ambos modelos, los organismos de gobierno escolar reciben autoridad y autonomía en cuanto al presupuesto y las operaciones cotidianas de la escuela. Ambas categorías de escuelas tienen poder también de contratar y despedir al personal tanto de enseñanza como administrativo y de servicios. Infortunadamente, no existen evaluaciones rigurosas de los programas de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, por lo que no hay una evidencia concluyente de los efectos de estas reformas en los logros estudiantiles. En los Estados Unidos se han implementado también varias formas de AED en los últimos 30 años, con programas en Florida, Chicago (Illinois), Nueva York y Virginia.

### **¿Puede funcionar bien la administración escolar descentralizada?**

Habiéndose definido el quién y el qué de la AED, se espera que todos los actores y participantes a nivel escolar trabajen juntos en forma colegiada para poner en práctica la autoridad y responsabilidad basadas en el establecimiento escolar. Sin embargo, según se verá en el segundo capítulo, hay poca evidencia que demuestre que realmente eso sucede.

Existen unos pocos casos bien documentados de AED y algunos de ellos de éxito, pero la muestra de evaluaciones sobre el impacto de AED cuidadosamente documentada y rigurosa desde 1995 es considerablemente más pequeña que el número conocido de programas de AED alrededor del mundo. Esta situación está mejorando y ya se están realizando varias evaluaciones rigurosas y experimentos de AED con métodos aleatorios en diferentes países, pero en la actualidad todavía es poco lo que se sabe sobre ellos. Además, algunos de los pocos estudios rigurosos que aquí examinamos tienen problemas y, por ejemplo, en la mayoría de los casos, la falta de experimentos aleatorios ha obligado a los investigadores a efectuar análisis retrospectivos. Además, dependiendo de la cantidad de datos disponibles, la mayoría de los investigadores ha tenido que apelar a las variables instrumentales y otras técnicas econométricas para identificar la intervención, lo cual suscita dudas sobre la validez de los instrumentos elegidos. Aquellos estudios en los que se utilizaron diferencias en el tiempo entre los grupos beneficiarios y no beneficiarios, o en los que se intentó emparejar a los beneficiarios con un grupo semejante de no beneficiarios, se vieron limitados por la falta de datos, ya fuese por insuficiencia de los datos básicos o por no haber información sobre tendencias antes del programa. Estas deficiencias han deteriorado las conclusiones de la bibliografía producida hasta el presente sobre el impacto de la AED.

No obstante, estos estudios representan un intento importante para cuantificar el impacto de algunos programas de AED en los resultados educativos. Puede argu-

mentarse que los estudios examinados aquí reducen el sesgo que indudablemente está presente en las comparaciones simples y, por lo mismo, producen avances importantes en nuestro conocimiento del impacto de las políticas sobre AED. A pesar de que es muy difícil cuantificar los efectos de las variables de interés en los resultados, debido a las diferencias en mediciones que se encuentran en los estudios, es posible obtener algunas conclusiones sobre el impacto de la AED con base en los análisis más rigurosos:

- En algunos estudios se encontró que las políticas sobre AED realmente cambiaron la dinámica escolar, bien porque los padres tuvieron una mayor participación o porque los maestros modificaron su forma de actuar.
- En varios estudios se presentó evidencia de que la AED causó un efecto de reducción de las tasas de repetición, de fracaso y, en un menor grado, de abandono.
- En los estudios en que se tuvo acceso a puntajes de pruebas estandarizadas se produjo una evidencia mixta. Uno de los estudios que produjo fuerte evidencia positiva apoyada por una estrategia de evaluación rigurosa se efectuó en Kenia, donde un programa de AED implementado en colegios seleccionados al azar tuvo efectos positivos significativos en los puntajes de las pruebas estudiantiles. Estos efectos positivos fueron resultado de la combinación del menor tamaño de la clase, mayores incentivos a los maestros y mayor supervisión de los padres (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

El hallazgo general de que la AED ha tenido un efecto positivo en algunas variables, principalmente en la reducción de las tasas de repetición y fracaso, y en el mejoramiento de las de asistencia (en contraste con sus resultados mixtos en los puntajes) podría ser resultado del tiempo. Es una regla general razonable que se necesitan aproximadamente cinco años para que la AED ocasione cambios fundamentales a nivel de escuela y alrededor de ocho años para que produzca cambios en indicadores difíciles de modificar, como los puntajes de las pruebas. Esta ha sido la experiencia en los Estados Unidos, donde al menos 29 de los 800 experimentos de AED se han evaluado por lo menos una vez. Además, cabe argumentar que el aprendizaje escolar es un proceso acumulativo y que se requiere que los estudiantes se encuentren en el sistema de la AED al menos durante cinco años para obtener los beneficios potenciales de la reforma.

## **Evaluación de programas de administración escolar descentralizada**

En términos generales, una buena evaluación debe incluir los siguientes tres pasos importantes (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2007):

1. *Definir claramente el programa.* Todos los programas modifican los márgenes y los incentivos en forma diferente para distintos interesados. Es de importancia

- crítica definir lo que se modifica en el programa, el nuevo conjunto de incentivos y a quién se aplican las modificaciones.
2. *Describir cómo se espera lograr los resultados finales deseados con el programa.* Comprender cómo producirá el programa los resultados deseados es algo fundamental para la evaluación. En términos generales, una teoría económica sólida debería constituir la guía para el análisis sobre cómo afectará el programa los resultados deseados.
  3. *Definir la estrategia de identificación.* Una estrategia de identificación es el mecanismo mediante el cual pueden atribuirse efectos causales entre una intervención (por ejemplo, el programa de AED) y un conjunto de variables de resultado (por ejemplo, tasas de abandono o puntajes en pruebas estandarizadas). Para atribuir al programa cualquier cambio en las variables de resultado, es necesario superar los problemas de la autoselección.

Esos tres pasos, que son esenciales para llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa, son particularmente problemáticos en el caso de los programas de AED ya que es muy difícil definir la intervención por la complejidad del concepto mismo de AED. Las probabilidades que tenga la intervención de lograr los resultados deseados dependerán de la complejidad de la intervención específica. Por último, es difícil identificar efectos causales debido a las tres fuentes de sesgo que representan la autoselección y la selección de las escuelas por parte de las autoridades y el proceso por el cual se inscriben los estudiantes en las escuelas de AED.

Basados en nuestro examen de los estudios de impacto de AED, pensamos que es extremadamente difícil efectuar evaluaciones retrospectivas (o basadas en programas que ya se están implementando, los cuales tienen limitación de datos). Es preferible realizar evaluaciones prospectivas de programas que no se han implementado de modo que puedan recopilarse por anticipado los datos básicos (antes de la intervención).

El ideal sería que en cualquier estudio con el que se intente evaluar los efectos de la AED se utilice alguna forma de tratamiento aleatorio. En sólo uno de los casos nacionales que examinamos (el de Kenia) se evaluó una estrategia de AED utilizando un método aleatorio explícito para determinar las escuelas de tratamiento y de control. Sin embargo, si no es posible contar con la opción del método aleatorio, pueden usarse a cambio otras dos estrategias. Primero, cuando el programa se focaliza utilizando alguna variable continua como criterio de entrada, puede ser útil utilizar un diseño de discontinuidad de regresión (DDR), con el cual la estimación producirá el efecto verdadero de la intervención sin necesidad de utilizar métodos aleatorios. Por ejemplo, el DDR es un procedimiento más flexible que la estimación por métodos de pareo (*propensity matching*), sobre todo cuando se utiliza para evaluar programas que ya se encuentran en operación. La segunda estrategia útil es una estrategia no aleatoria de introducción gradual por fases. Para que este método de evaluación sea

sólido técnicamente, es de la mayor importancia mostrar que el segundo grupo que se va a estudiar es el caso hipotético correcto para el grupo que inicialmente ingresó al programa; es decir, los grupos deben tener características observables similares antes del tratamiento. Para utilizar este procedimiento es esencial contar con buenos datos anteriores a la intervención en ambos grupos y también son necesarios buenos datos posteriores a la intervención para efectuar el análisis.

En resumen, el diseño y configuración inicial de proyectos de AED son extremadamente importantes, quizás más que en cualquier otra intervención educativa. Aparte de este hallazgo, todo lo que podemos concluir es que distintos tipos de reformas de AED funcionan en circunstancias distintas.

# Capítulo 1

## ¿Qué es la administración escolar descentralizada? (AED)

En muchos países han venido adquiriendo popularidad las reformas a la administración escolar descentralizada (AED), pero, como es natural, no todas las reformas son iguales y existen muchos tipos distintos alrededor del mundo. En el presente capítulo se describe la teoría sobre la que se fundamenta la AED, se presenta una tipología adecuada y se construye un marco conceptual que sirva de base para el análisis de dichas reformas, el cual incluye los mecanismos por los que se considera que la AED mejora los resultados (por ejemplo, los logros estudiantiles y la participación de los padres).

### **Definición de la administración escolar descentralizada**

La AED es la descentralización de la autoridad, la que se traslada del gobierno central al nivel escolar (Caldwell, 2005). Para Malen, Ogawa y Kranz (1990), “Conceptualmente, la administración escolar descentralizada es una alteración formal de las estructuras de gobernabilidad, una forma de descentralización en la que se identifica a la escuela individual como la unidad primordial que debe mejorarse, y su mejoramiento puede estimularse y sostenerse principalmente por medio de la redistribución de la autoridad para la toma de decisiones” (p. 290).

De manera que en la AED la responsabilidad sobre las operaciones escolares y la autoridad en la toma de decisiones se transfieren a los directores, maestros, padres y, en algunas ocasiones, a los estudiantes y a otros miembros de la comunidad escolar. No obstante, estos actores deben ceñirse al conjunto de políticas dictadas por el gobierno central y operar dentro de sus límites. Existen muchas formas de programas de AED y sus diferencias radican principalmente en quién o quiénes reciben el poder para la toma de decisiones y en el grado en que ésta se devuelve al nivel escolar. Así, mientras algunos programas delegan la autoridad sólo a los directores o a los maestros, otros alientan u ordenan la participación paterna y de la comunidad, con mucha frecuencia como integrantes de comités escolares (o consejos escolares o comités de gestión escolar). En términos generales, los programas de AED delegan la autoridad sobre alguna(s) de las siguientes actividades: presupuesto (asignación), administración de

personal (contratación y despido de maestros y otro tipo de personal), pedagogía (formulación del plan de estudios), mantenimiento e infraestructura (provisión de textos y demás material educativo, mejoramiento de infraestructura) y control y evaluación (del desempeño de los maestros y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes) (véase el cuadro 1.1).

## La teoría que fundamenta la AED

Para ofrecer una buena educación no basta la adquisición y mantenimiento de insumos como salones de clase, maestros y textos; se requiere además que se ofrezcan incentivos que propicien una mejor instrucción y aprendizaje. Los buenos sistemas educativos exigen una fuerte capacidad empresarial, técnica y financiera a los gobiernos, y esto significa que la educación, considerada como un servicio, es demasiado compleja para que pueda ofrecerse y distribuirse con eficiencia mediante un sistema de gestión centralizada (ver King y Cordeiro-Guerra, 2005; Montreal Economic Institute, 2007). Hanushek y Woessmann (2007) dan a entender que la mayoría de los incentivos que producen efectos en los resultados del aprendizaje son de naturaleza institucional e identifican en particular los siguientes tres incentivos: 1) elección y competencia, 2) autonomía escolar y 3) responsabilidad escolar. La idea que sustenta el primer tipo de incentivos es que los padres que tienen interés en maximizar los resultados del aprendizaje de sus hijos puedan elegir enviarlos a la escuela con mejores resultados académicos. Con esta presión del lado de la demanda, las escuelas tienen un incentivo para mejorar su desempeño, si es que desean competir por tener más estudiantes. De manera similar, que las decisiones se tomen localmente y que haya descentralización fiscal tiene efectos positivos, a su vez, en resultados como los puntajes en las pruebas o las tasas de graduación, pues las escuelas se hacen responsables del “producto” que generan. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: hacer que los servicios funcionen para los pobres (IDM 2004)* se presenta un marco muy parecido en el sentido de que sugiere que, si se responsabiliza a los proveedores del servicio ante sus *clientes*, puede garantizarse una buena calidad y una prestación oportuna del servicio (Banco Mundial, 2003). En el caso del sector educativo, los clientes serían los estudiantes y sus padres.

La idea central subyacente a la AED en algunos países (en su mayoría avanzados, pero también en algunos en desarrollo) es la de que quienes trabajan en una escuela son quienes deben tener mayor control de gestión sobre lo que ocurre dentro de sus instalaciones. En otros países (en su mayoría menos avanzados), esa idea es menos ambiciosa y se concentran sobre todo en incluir a miembros de la comunidad y a los padres en el proceso de la toma de decisiones, en lugar de otorgarles el control completo. Aun así, en ambos casos, el gobierno central ejerce de todas formas alguna función en la educación y será la definición exacta de su papel la que afecte el modo como se conciben y se implementen las actividades de la AED.

**Cuadro 1.1** Algunas funciones para las cuales se devuelve la responsabilidad a los consejos escolares; países seleccionados

<i>Función del consejo</i>	<i>Benín</i>	<i>Gambia</i>	<i>Ghana</i>	<i>Kenia</i>	<i>FAF, Ma-dagascar</i>	<i>FRAM, Ma-dagascar</i>	<i>DSSP, Mo-Coges,</i>	<i>Niger</i>	<i>Qatar</i>	<i>Ruanda</i>	<i>Senegal</i>
<b>Administración de personal</b>											
Pago de salarios		+									*
Fijación de incentivos para personal de enseñanza	*				*						*
Contratación y despido de personal de enseñanza					*					+	*
Contratación y despido de personal administrativo			*			*				+	*
Supervisión y evaluación de maestros			*							*	*
Financiación de capacitación para maestros	*				*					*	*
<b>Pedagogía</b>											
Establecimiento de horas de clase por materia			*								*
Selección de textos y planes de estudio		+		*		*					*
Establecimiento del método de instrucción			*								*
Fijación del calendario escolar											
<b>Mantenimiento e infraestructura</b>											
Construcción y/o mantenimiento de la escuela			*	*	*	*				*	*
Adquisición de útiles escolares			*	*	*	*		*	*	*	*
<b>Presupuesto</b>											
Supervisión del presupuesto	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Asignación presupuestaria	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Fijación de las tarifas escolares	*									*	*
<b>Control y evaluación</b>											
Actividades administrativas	*	*					*	*	*	*	*
Toma de decisiones pedagógicas	*	*					*	*	*	*	*

Fuente: Adaptado de Di Gropello (2006).

Nota: Coges = Comité de Gestión del Establecimiento Escolar; DSSP = Programa de Servicios Sociales Devueltos; FAF = Asociación de Maestros; FPESP = Programa de Apoyo a la Educación Primaria; FRAM = Asociación de Padres de Estudiantes.

\* = Responsabilidad total. + = responsabilidad parcial.

La AED, en casi todas sus manifestaciones, incluye a los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones escolares y, puesto que éstos son habitualmente los padres de los estudiantes, tienen un incentivo para que la educación de sus hijos mejore, por lo cual es de esperarse que con la AED mejoren los logros estudiantiles y otros resultados, ya que estas personas exigen un control más cercano sobre el personal de la escuela, mejores evaluaciones de los estudiantes, mejor concordancia entre las necesidades y políticas escolares, y un uso más eficiente de los recursos. Así, por ejemplo, si bien la evidencia es mixta al respecto, parece ser que en países de bastante diversidad cultural (como India, Nicaragua y Papúa Nueva Guinea) con la participación de los padres en la gestión escolar se ha reducido el ausentismo de los maestros.<sup>1</sup>

Existen además otros beneficios que aporta la AED. Con este sistema, la gestión de las escuelas es más transparente, por lo que disminuyen las oportunidades para la corrupción. La AED les ofrece a los padres y partes interesadas oportunidades para mejorar sus habilidades y, en algunos casos, se ofrece a los integrantes del consejo escolar capacitación en la toma de decisiones compartida, relaciones interpersonales y destrezas gerenciales, razón por la cual pueden convertirse en participantes más capaces en el proceso de la AED (Briggs y Wohlstetter, 1999) y así se beneficia la comunidad en general.

## Una tipología de la administración escolar descentralizada

La AED se ha implantado en países con sistemas educativos muy disímiles, por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Hong Kong (China), Indonesia, Israel, Kenia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Qatar, Tailandia, el Reino Unido, los Estados Unidos y otros muchos. No obstante, las reformas han distado de ser uniformes y se han realizado con muchos enfoques diferentes. Como lo refleja la misma definición de AED, se trata de una forma de descentralización en la que la escuela es el centro del mejoramiento educativo y la forma primordial de ocasionar ese mejoramiento es la redistribución de responsabilidades. Con esta definición puede haber muchas interpretaciones y en realidad existen ahora muchas clases distintas de administración escolar descentralizada. Son los objetivos de los reformadores, las políticas nacionales y los contextos sociales los que conforman las reformas de AED.

Los enfoques de AED difieren en dos factores principales: el “quién” (a quién se devuelve la autoridad en la toma de decisiones) y el “qué” (el grado de autonomía devuelto) y a estos dos factores denominamos el nexo autonomía-participación. La variedad de las combinaciones de estas dos dimensiones hace que casi cada reforma

---

1 En Karim, Santizo Rodall y Cabrero Mendoza (2004) y en Patrinos y Kagia (2007) se encuentran discusiones detalladas.

de AED sea única y así, por ejemplo, el Southwest Educational Development Laboratory (<http://www.sedl.org>) en los Estados Unidos mantiene un inventario de más de 800 modelos de AED (Rowan, Camburn y Barnes, 2004), unos 29 de los cuales se han evaluado al menos una vez (Borman y otros, 2003). Para Cook (2007) la AED es una interpretación de identidad (en inglés, “entity”) limitada; es decir, se trata de un modelo que no puede tener la misma forma en todos los lugares en los que se implementa (ver recuadro 1.1) y esto implica que las reformas de AED en todo mundo son distintas entre sí, sin que pueda evitarse. En la discusión que se presenta a continuación, se exploran las principales formas en que se implementa la AED, pero debe entenderse que la discusión de ningún modo presenta una tipología exhaustiva.

**Recuadro 1.1** *La identidad modesta de la administración escolar descentralizada*

En 1999 se aprobó en el Congreso de los Estados Unidos una ley de reforma escolar integral que delineó 11 componentes para calificar una escuela local como autónoma. Sin embargo, se puede considerar que una escuela ha adoptado una reforma escolar integral o la AED aunque no cuente con cada uno de esos 11 componentes. No se ha especificado un número mínimo o esencial de atributos necesarios para que se realice en una escuela determinada reforma, pero sí es claro que cuantos más componentes se incluyan en un plan de AED el cambio organizativo será más radical. En los Estados Unidos, las escuelas pueden escoger, y escogen, los componentes en distintos grados. Según la escuela que se trate, un componente puede ponerse en práctica en la forma prevista por su inventor, o puede adaptarse en formas que éste no reconozca o no le parezcan bien. Además, puesto que las combinaciones posibles de estos componentes son muchas, es claro que existen miles de formas distintas de estructurar un plan de AED, y dependiendo de la forma como se implemente, puede tener consecuencias importantes para la escuela y para la reforma en general.

Una escuela puede elegir implementar cambios fundamentales en todas las funciones administrativas, pedagógicas y de relaciones externas, o sólo modificar unas cuantas. La autoridad clave en la toma de decisiones puede seguir siendo el director, o éste puede compartirla con los maestros, los padres y otros representantes de la comunidad. La nueva autoridad en la toma de decisiones puede elegir como el objetivo principal modificar el plan de estudios, mejorar el comportamiento social de los estudiantes o su desempeño académico, o reducir la rotación de maestros, o todo lo anterior. Además, el control que se ejerza sobre el desempeño puede ser central, periférico, o puede no existir y, de existir, podría demandar datos cuantitativos o sólo una retroalimentación informal. Puede solicitarse a los padres que desempeñen muchos papeles con respecto a la escuela, o que participen sólo en forma tangencial, y pueden participar muchos padres o sólo unos pocos.

La cuestión no es sólo que pueda operar de diversas formas cada uno de los 11 componentes, sino que cada componente puede combinarse en muchas formas con todas las variantes de todos los demás componentes. El resultado final es que, cualquiera que sea el consenso teórico que se logre sobre la AED, tendrá una identidad modesta, pues el concepto central puede siempre indicarse como el grado al que ocurre el cambio en el lugar de la toma de decisiones que favorece el nivel escolar total. Sin embargo, es tan variable el contexto en el que la AED se pone en práctica en una escuela que es improbable que sea semejante a la de otra.

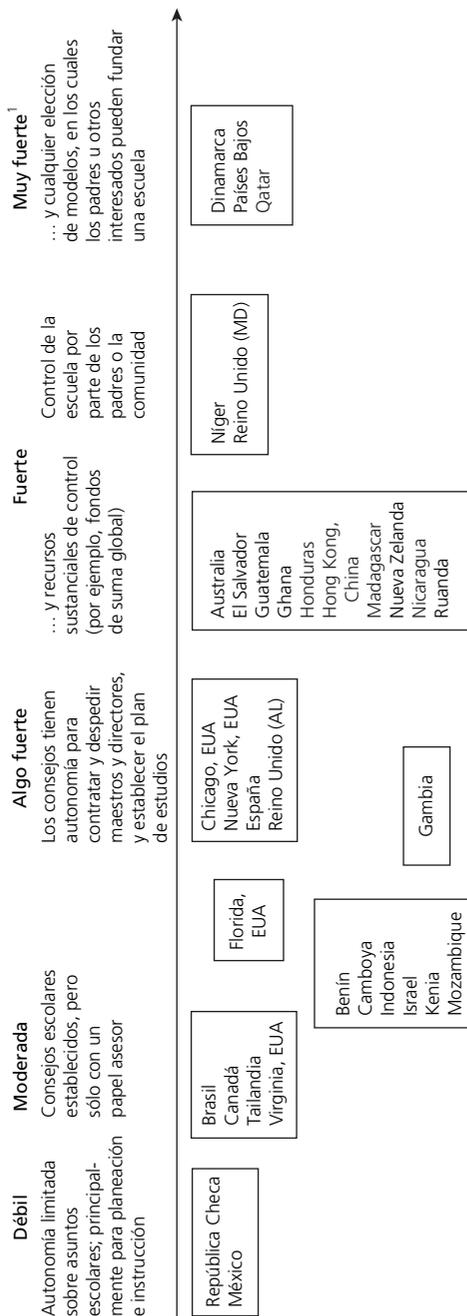
Fuente: Cook, 2007.

### *El continuo de la autonomía*

El grado al que se devuelve al nivel local la toma de decisiones constituye un continuo y en él se sitúan los programas de AED; este continuo va desde la autonomía limitada hasta programas más ambiciosos que permiten a las escuelas contratar y despedir maestros, en los que la escuela controla recursos sustanciales, programas que promueven la gestión privada y comunitaria de la escuela y, por último, programas que eventualmente permiten a los maestros fundar su propia institución. En el gráfico 1.1 se presenta el continuo, desde una autonomía “débil” hasta una “fuerte” y se muestra la posición que ocupan en él algunos países que han implementado reformas de AED; pero debe anotarse que no se utilizan los términos “débil” o “fuerte” para clasificar ningún sistema como mejor o peor que otro, sino que sólo se utilizan para definir el grado de autonomía otorgado al nivel escolar. Para dar un ejemplo, definimos reformas “débiles” como aquellas en las que las escuelas tienen sólo una autonomía limitada, generalmente en los campos referentes a métodos de instrucción o a la planeación para el mejoramiento escolar (caso de México) (Karim, Santizo Rodall y Cabrero Mendoza, 2004; Skoufias y Shapiro, 2006).

Cuando los consejos escolares empiezan a funcionar en calidad de organismo asesor, como es el caso en el condado Prince William, en Virginia (Drury y Kevin, 1994) o en Edmonton, Canadá (Wohlstetter y Mohrman, 1996; Abu-Duhou, 1999), puede clasificarse la reforma como “moderada”. A medida que estas escuelas se van haciendo más autónomas, sea porque reciben fondos del gobierno central o de otro nivel del gobierno (por ejemplo, financiación mediante una suma global, o donaciones), porque contratan y despiden a los maestros y al director, o establecen el plan de estudios, se trata de una reforma de AED más fuerte. En El Salvador (Di Gropello, 2006) y Nueva Zelanda (Wylie, 1996) pueden encontrarse escuelas similares. En el extremo “muy fuerte” del continuo se sitúan los sistemas de educación pública locales en los cuales son los padres quienes eligen y controlan las decisiones educativas; en los que las escuelas son unidades independientes, es el consejo escolar o el administrador escolar quien toma las decisiones relativas a la gestión operativa, financiera y educativa. Los padres u otros miembros de la comunidad pueden, incluso en estos casos, fundar escuelas privadas totalmente autónomas financiadas con fondos públicos, y así sucede en Dinamarca y los Países Bajos. Por último, en unos pocos casos, se encuentran escuelas públicas totalmente autónomas (o semiautónomas), por ejemplo, en el Reino Unido y algunos estados de los Estados Unidos (Abu-Duhou, 1999). Es interesante anotar que el grado de autonomía y elección de los padres es, hasta cierto punto, similar, tanto en las escuelas privadas como en las financiadas con fondos públicos y totalmente autónomas.

**Gráfico 1.1** Clasificación de las reformas de administración escolar descentralizada implementadas en varios países



Fuente: Compilación de los autores, a partir de la bibliografía.

Mora: Para el Reino Unido, AL = escuelas con administración local, MD = escuelas mantenidas con donaciones; en este país se implementan dos modelos de AED ligeramente distintos.

1. Estos términos representan clasificaciones en el continuo de autonomía y autoridad concedidas a la escuela según los distintos tipos de reforma de AED.

### ***El nexo autonomía-participación***

Además de la dimensión del “qué” (el grado de autonomía que se devuelve), se tiene la dimensión del “quién”. ¿Quién obtiene el poder de toma de decisiones cuando se devuelve al nivel escolar? En un mundo simple, serían suficientes los siguientes cuatro modelos para definir quién recibe el poder de toma de decisiones en cualquier reforma de AED (Leithwood y Menzies, 1998):

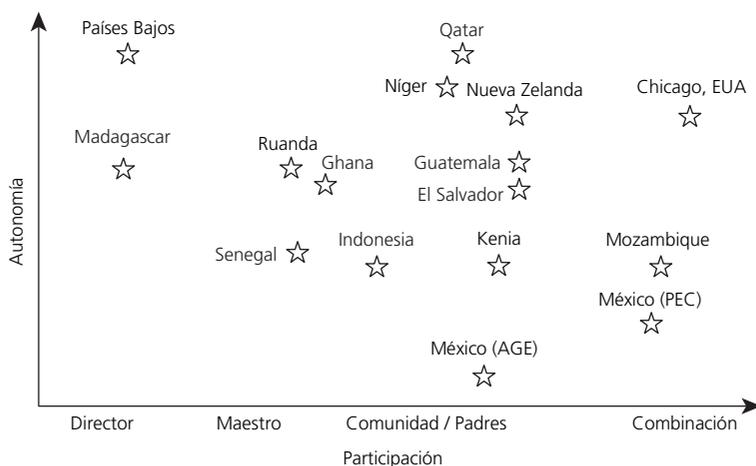
1. *AED de control administrativo*, en la cual la autoridad se devuelve al director de la escuela. En este modelo el fin es hacer que cada escuela sea más responsable ante el distrito central o la junta. Entre los beneficios de esta clase de AED están el aumento en la eficiencia de los gastos de personal y en el plan de estudios, y la mayor responsabilidad de las personas ante la autoridad central en cada escuela.
2. *AED de control profesional*, en la cual se devuelve a los maestros la autoridad principal sobre la toma de decisiones. En este modelo el fin es utilizar mejor el conocimiento que poseen los maestros de las necesidades de la escuela a nivel del salón de clases. La participación completa en el proceso de toma de decisiones también motiva a los maestros para tener un mejor desempeño y puede favorecer una mayor eficiencia y eficacia en la enseñanza.
3. *AED de control comunitario*, en la cual se devuelve la autoridad principal en la toma de decisiones a los padres o a la comunidad. En este modelo se asume una mayor sensibilidad de los maestros y directores con respecto a las necesidades de los padres. Presenta también el beneficio de que el plan de estudios refleja las necesidades y preferencias locales.
4. *AED de control equilibrado*, en la cual la autoridad en la toma de decisiones se equilibra entre los padres y los maestros, que son los dos principales interesados en cualquier escuela. En este modelo el fin es aprovechar el conocimiento detallado que poseen los maestros para mejorar su administración y hacer que la escuela sea más responsable ante los padres.

Sin embargo, las cosas no son así de simples. El modelo de control administrativo nunca puede existir en forma pura, pues los directores nunca pueden operar con independencia en la práctica y necesitan otras personas que colaboren con ellos y les ayuden a tomar las decisiones sobre la escuela. En los modelos de AED que existen alrededor del mundo, generalmente se mezclan las cuatro formas descritas y en la mayoría de los casos el poder se devuelve a una entidad formal legal –un consejo escolar o comité de administración escolar– compuesta por los maestros y el director. En casi todas las modalidades de AED también participan los representantes de la comunidad en el consejo o comité, por lo que el personal de la escuela conoce a las personas de la localidad ante quienes son responsables en últimas y, por tanto, es más probable que

tengan en cuenta las necesidades y preferencias locales al tomar las decisiones, perca-tándose de que los residentes locales pueden estar al tanto y controlar lo que hacen los profesionales de la escuela. Si bien con la participación comunitaria puede mejorar la planeación e implementación del programa en estas formas, el personal escolar invo-lucra ocasionalmente a los miembros de la comunidad sólo de manera superficial y en forma tal que no le complica la vida a los directores y maestros (Cook, 2007). Aunque los padres y los miembros de la comunidad tienen funciones en la AED, no son claras en todos los lugares y no siempre son fundamentales; adicionalmente, en algunos casos, la entidad legal que cuenta con la autoridad para implementar la AED es el consejo de padres, pero no puede ejercer con éxito sin el apoyo de los maestros y el director.

La esencia de una reforma de AED la define el nexo autonomía-participación: quién obtiene qué y cuánto. Para ilustrar este nexo se utilizan en el gráfico 1.2 algunas de las reformas de AED más populares. Por ejemplo, el programa AGE de México otorga una autonomía mínima a los consejos escolares, a los cuales dirigen principalmente los padres (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006). Por eso, en el gráfico 1.2 ese programa se encuentra en la parte baja del eje *y* (autonomía baja) y a lo largo del eje *x* en el punto en que los padres y la comunidad reciben la autoridad devuelta. En Nueva Zelanda, como puede apreciarse en el gráfico, el caso es distinto, pues allí la AED es muy autónoma y los padres tienen la mayor parte del poder de toma de decisiones; por eso Nueva Zelanda se encuentra en la parte alta del eje *y*, aproximadamente en la misma posición a lo largo del eje *x* que México (Wylie, 1996). Otro caso extremo

**Gráfico 1.2** El nexo autonomía-participación; países seleccionados



Fuente: Compilación de los autores, a partir de la bibliografía.

es el de los Países Bajos, donde en 1985 se devolvió el poder de toma de decisiones a los directores escolares con la intención de que las escuelas fuesen más eficientes. Allí, los padres pueden fundar nuevas escuelas que suplan sus propias necesidades específicas, culturales y religiosas. El sistema de la ciudad de Chicago, en los Estados Unidos, constituye un buen ejemplo de sistema escolar en el que distintas combinaciones de miembros de la comunidad, maestros y directores recibieron un alto nivel de autonomía (Cook, Hunt y Murphy, 2000).

### *El nexo autonomía-participación-responsabilidad*

Existe otro vínculo en la cadena autonomía-participación y es la responsabilidad. Uno de los principales objetivos de introducir la AED en varios países es que las escuelas sean más responsables y que su gestión sea más transparente. Anderson (2005) ha sugerido que existen tres tipos de responsabilidad en la AED. Según él, quienes dirigen la escuela deben ser: 1) responsables de adherir a las reglas y ante las autoridades educativas, 2) responsables de adherir a los estándares y ante sus iguales, y 3) responsables del aprendizaje estudiantil y ante el público. Los programas de AED refuerzan y simplifican estos tipos de responsabilidad al facultar a las personas del nivel escolar para tomar decisiones en forma colectiva, con lo que la transparencia del proceso es mayor y, en consecuencia, cabe esperar que el logro del aprendizaje estudiantil y otros resultados mejoren, pues los interesados en el nivel escolar pueden monitorear el personal de la escuela, trabajan para mejorar las evaluaciones de los estudiantes, aseguran una concordancia más estrecha entre las necesidades y las políticas escolares y utilizan los recursos de forma más eficiente.

Con la AED puede también disminuir la corrupción, al incrementar la transparencia. Así, por ejemplo, se le ha acreditado a la autonomía limitada de la AED en el PEC de México la prevención y limitación de prácticas de corrupción en el manejo de los fondos educativos (Karim, Santizo Rodall y Cabrero Mendoza, 2004) ya que los consejos escolares responden tanto ante las autoridades centrales de educación (responsabilidad vertical) como ante la comunidad escolar y los donantes (responsabilidad horizontal). De expandirse el programa, tendrá potencial para reducir corrupción “menor” (*petty corruption*), como lo han documentado Transparencia Internacional (2005) y Patrinos y Kagia (2007). En el cuadro 1.2 se muestra que en varios países se ha introducido la AED con el fin explícito de aumentar la responsabilidad, y la participación comunitaria y de los padres en el proceso de la toma de decisiones. En el *IDM 2004* (Banco Mundial, 2003) se destacó también el aspecto de la responsabilidad de las reformas de AED como una forma de fortalecer las relaciones de responsabilidad entre los clientes (los padres y estudiantes) y los proveedores del servicio (los maestros, directores y gobierno).

**Cuadro 1.2** Lista selectiva de países con reformas de administración escolar descentralizada

<b>País</b>	<b>Fecha de implementación inicial</b>	<b>Objetivos y motivación de la reforma</b>	<b>Tipo de AED<sup>a</sup></b>
Australia	1970s	Aumentar la eficiencia mediante una autonomía casi total	Fuerte
Canadá	1970s (Edmonton), 1996 (Ontario)	Aumentar la participación de los padres y la comunidad en la educación y otorgar mayor autonomía a las escuelas	Moderada
Estados Unidos (Florida; Chicago, Illinois; Nueva York; Virginia y otros)	1970s y 1980s	La mayoría de las reformas se hicieron para aumentar la eficiencia, facultar a los maestros e incluir a la comunidad en las escuelas; algunas reformas (como las de Chicago) tuvieron el fin explícito de mejorar el logro estudiantil	Moderada a algo fuerte
Brasil	1982	Aumentar la eficiencia en la administración escolar, crear procesos más democráticos y de calificación de méritos para seleccionar el personal escolar, y aumentar la participación paterna y comunitaria	Moderada
España	1985	Democratizar la educación	Algo fuerte
Reino Unido	1988	Otorgar a las escuelas autonomía financiera y aumentar la eficacia escolar	Fuerte
Nueva Zelanda	1990	Aumentar la autonomía comunitaria y la eficiencia	Fuerte
El Salvador	1991	Aumentar el acceso en las zonas rurales, estimular la participación comunitaria y mejorar la calidad de la escolaridad	Fuerte
Hong Kong, China	1991	Aumentar la responsabilidad, la participación en la toma de decisiones y la eficacia escolar	Fuerte
Nicaragua	1991	Aumentar la participación comunitaria, obtener recursos financieros adicionales a la financiación oficial y aumentar la eficiencia	Fuerte
Países Bajos	1992	Facultar a los directores escolares a fin de aumentar la eficiencia	Muy fuerte
República Checa	1993	Hacer más abierto, flexible y democrático el sistema	Moderada

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.2)

<b>País</b>	<b>Fecha de implementación inicial</b>	<b>Objetivos y motivación de la reforma</b>	<b>Tipo de AED<sup>a</sup></b>
Ghana	1995	Aumentar la participación de los comités de administración escolar para mejorar la responsabilidad en el uso de las donaciones de capitación	Algo fuerte en teoría; débil en la práctica
Guatemala	1996	Aumentar el acceso, descentralizar la toma de decisiones educativa, aumentar la participación comunitaria y mantener la diversidad lingüística	Fuerte
México (AGE)	1996	Aumentar la participación paterna en las escuelas rurales	Moderada
Israel	1997	Mejorar el sistema de escuelas públicas, la administración, el control y la evaluación escolar	Algo fuerte
Mozambique	1997	Aumentar el acceso a educación de mejor calidad mediante la administración descentralizada y las asignaciones presupuestarias	Moderada
Tailandia	1997	Mejorar la calidad de la educación y aumentar la competitividad del país	Algo fuerte
Camboya	1998	Mejorar la educación	Algo fuerte
Honduras	1999	Aumentar el acceso en las zonas rurales y estimular la participación comunitaria	Fuerte
México (PEC)	2001	Mejorar la calidad educativa otorgando más autonomía a las escuelas	Moderada
Madagascar	2002	Mejorar la educación	Algo fuerte
Níger	2002	Aumentar el acceso a la educación reduciendo las tarifas escolares, apoyar la descentralización, enviar el dinero de gastos directamente al comité de administración escolar y facilitar a las comunidades locales para participar en la toma de decisiones con el director	Fuerte

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 1.2)

<i>País</i>	<i>Fecha de implementación inicial</i>	<i>Objetivos y motivación de la reforma</i>	<i>Tipo de AED<sup>a</sup></i>
Kenia	2003	Aumentar la responsabilidad de las escuelas y maestros mejorando los incentivos y la administración escolar	Moderada
Qatar	2003	Generar una variedad de alternativas de escolaridad para mejorar la educación, descentralizar el sistema de escolaridad y aumentar la responsabilidad	Fuerte
Indonesia	2005	Aumentar la responsabilidad y sensibilidad a los padres y estudiantes, y mejorar el papel de los comités escolares	Moderada
Ruanda	2005	Identificar prácticas de contratación para contratar maestros y aumentar la participación de las APM en la administración escolar para mejorar la gobernabilidad a nivel escolar	Algo fuerte
Benín	2006	Aumentar el poder de toma de decisiones de los consejos escolares y los concejos municipales recién elegidos, aumentar la participación de los padres y alentar la transparencia en la administración financiera	Moderada
Gambia	2008	Mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes, aumentar la conciencia sobre la interconexión de varios factores que afectan el aprendizaje estudiantil y mejorar la coordinación entre la administración escolar, los padres de los estudiantes y otros interesados	Moderada
Senegal	2008	Mejorar la capacitación de los maestros	Moderada

*Fuente:* Compilación de los autores a partir de la bibliografía.

*Nota:* APM = Asociación de padres y maestros; AED = Administración escolar descentralizada.

a. La clasificación de tipos de AED es como sigue: *Muy fuerte* = control total o casi total de la escuela por parte del consejo, los padres o los administradores escolares; elección completa por medio de la posibilidad de crear nuevas escuelas públicas (es decir, escuelas semiautónomas). *Fuerte* = alto grado de autonomía otorgado al consejo escolar sobre el presupuesto y el personal (es decir, la escuela recibe financiación de una suma global o donaciones). *Algo fuerte* = el consejo tiene autoridad de contratar y despedir maestros y/o directores y establecer el plan de estudios, pero autoridad más limitada con respecto a las finanzas y el control de los recursos. *Moderada* = consejo escolar establecido, pero sólo en papel de asesor, o con autonomía limitada para propósitos de planeación y estratégicos. *Débil* = el sistema escolar público está descentralizado hasta el nivel municipal o regional, pero las escuelas virtualmente no tienen autonomía para tomar decisiones administrativas o curriculares.

Por su misma naturaleza, la AED tiene el potencial de hacer responder por sus acciones a quienes toman las decisiones a nivel escolar, aunque en muchos países puede ser necesario generar la capacidad de los miembros de la comunidad, los maestros y los directores, de iniciar o fomentar una cultura de responsabilidad.

## Hacia un marco conceptual para analizar la administración escolar descentralizada

En los mensajes del *IDM 2004* (Banco Mundial, 2003) se ofrece un marco conceptual en el cual cabe analizar la AED. Allí se presenta evidencia de que un aumento progresivo de autonomía y responsabilidad puede contribuir a la resolución de algunos de los problemas fundamentales en la educación. Según esa evidencia, aunque es necesario aumentar los flujos de recursos, y también apoyo adicional al sector de la educación para que los pobres tengan mayor acceso a educación de buena calidad, esto no es en modo alguno suficiente y también se necesita transformar esos recursos en servicios básicos accesibles a los pobres. Por consiguiente, las escuelas deben recibir cierto grado de autonomía en relación con el uso de los insumos y responsabilizarse ante los clientes por su empleo eficiente. En la bibliografía teórica que promueve la utilización de la AED se recomiendan cuatro principios para mejorar la prestación de los servicios a los pobres: 1) ampliar las oportunidades de los pobres de elegir escuela y participar; 2) otorgar una voz más fuerte a los ciudadanos; 3) poner a disposición general la información sobre el desempeño escolar; 4) fortalecer las recompensas a las escuelas que presten servicios eficaces a los pobres y penalizar a los que no los presten (Barnett, 1996).

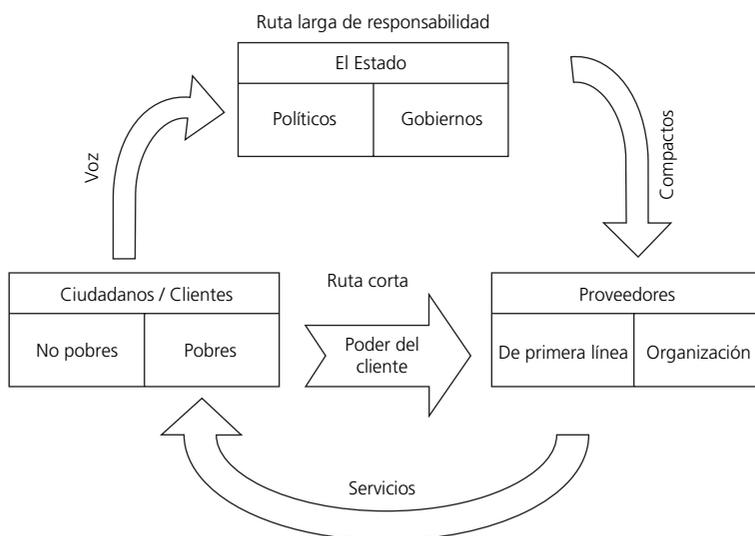
En el marco del *IDM 2004*, para analizar la prestación de servicios educativos se definen cuatro aspectos de responsabilidad, como sigue:

1. *Voz*. Qué tanta capacidad tienen los ciudadanos de hacer responsables a los políticos y a los gobiernos por su desempeño en delegar la responsabilidad de proveer educación.
2. *Compactos*. Con qué suficiencia y claridad se comunican las responsabilidades y objetivos de las políticas de educación pública.
3. *Administración*. Las acciones que desarrollan proveedores efectivos de primera línea dentro de las organizaciones.
4. *Poder del cliente*. Qué tanto pueden los ciudadanos, como clientes, aumentar la responsabilidad de las escuelas y los sistemas escolares.

Como se expresa en el *IDM 2004*, es probable que las soluciones impliquen una mezcla de voz, elección, participación directa, y autoridad y control organizativo (Banco Mundial, 2003). En el Informe se sugiere que el elemento decisivo que se encuentra en los sistemas educativos exitosos es un sistema significativo de responsabilidad. El

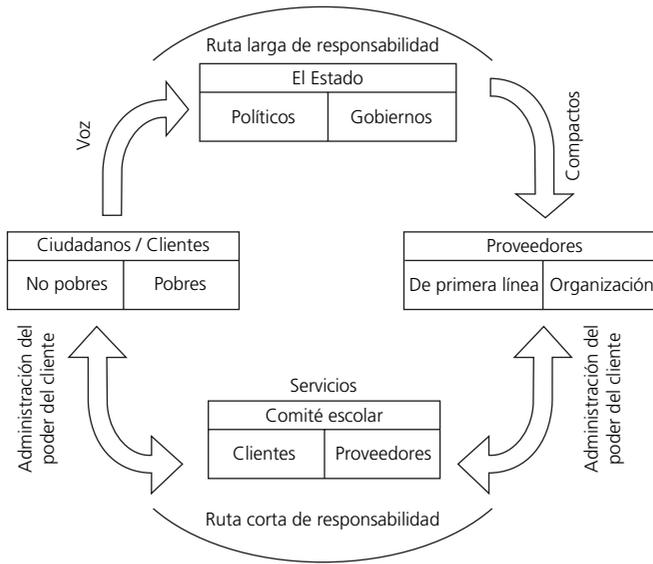
gráfico 1.3 presenta el marco del *IDM 2004* como una relación de tres ángulos entre ciudadanos, políticos y proveedores de servicios. Cuando el sector público participa en la prestación de los servicios, el mecanismo de responsabilidad funciona a través de dos relaciones decisivas: compactos y voz, y en el marco del IDM esto se conoce como la ruta larga de la responsabilidad (gráfico 1.3). La ruta corta de la responsabilidad se presenta cuando los proveedores son responsables directamente ante los clientes y las decisiones y los poderes pasan directamente a los ciudadanos o las comunidades. Las relaciones de prestación de servicios y de responsabilidad entre estos actores son complejas: aun dentro de cada grupo de actores existen usualmente subgrupos heterogéneos y los incentivos y relaciones de responsabilidad que funcionan bien para un grupo pueden diferir de las que funcionan bien para otros. Cuando la responsabilidad falla, el fracaso puede rastrearse hasta la ruta larga o la corta. Algunas veces mejorar la ruta larga es un proceso a largo plazo y, en algunas situaciones, puede no ser factible; en dichos casos, la sugerencia del *IDM 2004* es fortalecer la ruta corta en la que los proveedores de servicios responden directamente ante los ciudadanos o clientes. Éstos pueden mejorar la prestación del servicio así: 1) utilizando su voz para garantizar que los servicios sean adecuados a sus necesidades, y 2) haciendo seguimiento a los proveedores. En los casos en que ya se estén probando las mejoras a la ruta corta y/o en los que la sociedad es sensible a mejoras en la ruta larga, deben adoptarse las mejoras a la ruta larga.

**Gráfico 1.3** Marco de responsabilidad del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004



En teoría, los modelos de AED cubren las cuatro relaciones de responsabilidad concebidas en el *IDM 2004*. El término *compacto* se refiere a la ruta larga de responsabilidad, por medio de la cual el gobierno central delega la responsabilidad a los ministerios del ramo, que a su vez delegan a las escuelas la responsabilidad de realizar varias tareas. Desde esa perspectiva, en ciertos modelos de AED la responsabilidad de los directores de escuelas es hacia arriba, ante el ministerio que los responsabiliza de prestar los servicios a los clientes, quienes, a su vez, han puesto en el poder al gobierno y por tanto tienen la *voz* para hacer responsables al gobierno y a los políticos de su desempeño. En la mayoría de los casos de AED, los *mecanismos de administración* cambian con las reformas: los mismos clientes forman parte de la administración, junto con los proveedores de primera línea. Así, la ruta corta de la responsabilidad es aún más corta cuando los representantes de los clientes –los padres o los miembros de la comunidad– obtienen la autoridad para tomar ciertas decisiones y tienen voz en las decisiones que afectan directamente a los estudiantes que asisten a la escuela. El marco de la AED se presenta en el gráfico 1.4, en el que puede apreciarse que el administrador de la escuela, ya sea el director solo o un comité de padres y maestros, actúa como entidad responsable.

**Gráfico 1.4** Marco de responsabilidad de la administración escolar descentralizada



Fuente: Ilustración de los autores.

De manera que la AED puede ser una forma de garantizar la responsabilidad y autonomía concebidas en el *IDM 2004*, pero con la garantía de un grupo de agentes: los administradores escolares (en otras palabras, el grupo a quien se devuelve la autonomía). Este grupo consiste usualmente en una asociación de los diferentes agentes que pueden responsabilizarse mutuamente mientras se proveen los servicios que la escuela en cuestión requiere. No se ha establecido aún cuán exitoso ha sido este grupo adicional de agentes como depositario de la autoridad devuelta para dirigir las escuelas.

### **Cómo puede la administración escolar descentralizada incrementar la participación y mejorar los resultados escolares**

En los países avanzados se introduce la AED de manera explícita para mejorar el desempeño académico de los estudiantes, pero en los países menos avanzados no es claro cómo la descentralización escolar afectará eventualmente al desempeño estudiantil.

En esta sección se intenta definir las formas en que la AED puede incrementar la participación y la transparencia, y mejorar los resultados escolares.

En primer lugar, en el modelo de AED debe definirse exactamente qué poderes se otorgan a qué individuos o comités y cómo se van a coordinar estos poderes para que el plan sea viable dentro de la cultura escolar y con los recursos disponibles. Sin embargo, la estructura de la autoridad debe permanecer lo suficientemente flexible para permitir que los administradores escolares respondan ante cualquier evento inesperado (eventos que siempre parecen surgir durante la implementación).

En segundo lugar, para que la AED tenga éxito es necesario el apoyo de los distintos interesados a nivel escolar, sobre todo de los maestros (Cook, 2007) y es también de vital importancia para su éxito el apoyo del director de la escuela a la reforma de descentralización (De Grauwe, 2005), apoyo que no es una conclusión que pueda darse por descontada de antemano pues los directores seguirán siendo responsables personalmente por el desempeño de su escuela, pero ya no tendrán control total sobre su administración. En efecto, se les solicita ceder alguna autoridad sin una reducción correspondiente en la responsabilidad personal. Cuando la AED se encuentre en funcionamiento, los directores no podrán ya culpar a las políticas del distrito escolar cuando las cosas vayan mal. Se requiere también el apoyo del gobierno local y nacional ya que, por definición, la AED exige que estos gobiernos cedan algún poder y autoridad al nivel escolar, pero mantienen el derecho y la capacidad de revertir la decisión tomada a favor de la AED si consideran que se está usurpando su poder.

La última fuente de apoyo necesario, y la más importante, la constituyen los padres y otros líderes comunitarios, pero es necesario hacer distinción entre los primeros y los segundos. Aunque los padres siempre forman parte de la comunidad que rodea una escuela, los consejos escolares no tienen que incluir necesariamente a los padres como miembros. Por ejemplo, en los Estados Unidos muchas escuelas se controlan

localmente en el sentido de que es una junta escolar de residentes locales la que oficialmente establece las políticas, pero es posible que ningún padre de estudiante(s) sea miembro de esa junta. En algunos casos, individuos ricos con mayores niveles de ingresos de una comunidad pueden ser miembros de un consejo escolar simplemente porque suministran apoyo financiero a la escuela.

La participación de los padres en su calidad de miembros de consejos escolares o del grupo que implementa la AED es distinta de la participación comunitaria, sobre todo en los países avanzados. Sin embargo, en los países menos avanzados, especialmente en comunidades aisladas pequeñas o rurales, la participación de los padres tiende a ser sinónimo de participación comunitaria porque casi todos los habitantes de estas comunidades pequeñas tienen un miembro de la familia en la escuela.

La expectativa subyacente a la AED es que una mayor participación de los padres significa que las escuelas son más sensibles a las demandas locales (por ejemplo, demandas de mejores métodos de enseñanza o de más insumos) y que las decisiones se tomarán en bien de los estudiantes y no de los adultos. Se espera además que los padres participantes formen parte del personal auxiliar no remunerado, o con una mínima remuneración, que ayude a los maestros en el salón de clases y colabore con otras actividades menores (como sucede, por ejemplo, en el programa AGE de México). Además, aunque los padres estén demasiado ocupados trabajando para ayudar en el salón de clases, pueden todavía estimular a sus hijos a hacer sus tareas y mostrarles, de otras maneras, que la familia realmente valora la escolaridad y el logro académico. Puesto que los padres tienen varias formas de comunicarse con los líderes comunitarios, se espera también que su apoyo a la AED aliente a los líderes de la comunidad local para que otorguen a la escuela una prioridad alta en su agenda política y así la provean con más recursos materiales.

Cuando se ha definido el nexo autonomía-participación-responsabilidad, se ha trazado un plan realista de administración y se cuenta con el apoyo de todos los interesados, cabe esperar mejores resultados escolares. De ahí en adelante, se tiene la esperanza de que cambie el clima escolar cuando los interesados trabajan juntos en forma colegiada para administrar la escuela. Sin embargo, hay poca evidencia de que esto suceda realmente en la práctica y existe también la posibilidad de que los maestros y directores empiecen a resentirse porque los padres y miembros del consejo escolar los monitoreen constantemente, y de que el resentimiento cause deterioro en las relaciones dentro de la escuela.

Al mismo tiempo, el clima de enseñanza de una escuela se basa en lo bien que enseñen los maestros motivados, si saben hacerlo correctamente, qué tan buenos son los distintos planes de estudio, cuán dispuestos están los estudiantes a aprender y qué tanto apoyan realmente los padres el aprendizaje de sus hijos en forma práctica para ellos. Cualquier escuela que desee mejorar su historial académico deberá trabajar de manera activa en algunos de esos factores, o todos. Algunas veces los obstáculos para

mejorar la calidad de la instrucción son motivadores, algunas veces son cognitivos (esto es, implican lo que saben y no saben los maestros) y algunas veces son sociales (asuntos personales insignificantes que pueden impedir a los maestros comportarse profesionalmente). Idealmente, debido a que quienes dirigen la escuela conocen íntimamente a quienes trabajan en ella, podrán identificar los problemas específicos que deben resolverse y utilizar su autoridad para encontrar e implementar soluciones.

Es necesario hacer algunas advertencias. La descentralización o devolución no necesariamente otorga más poder al público en general, pues grupos elitistas pueden capturar el poder que devuelve la reforma. En cuanto a la relación entre descentralización, crecimiento a favor de los pobres y reducción de la corrupción, la evidencia es mixta (*ver* Alderman, 1998; Faguet, 2001 y Fisman y Gatti, 2002). Bardhan y Mokherjee (2000, 2006) y Bardhan (2002) sugieren que puede haber numerosas razones de por qué el control local sobre la asignación de los recursos o la toma de decisiones no produce los resultados deseados.

En primer lugar, con mucha frecuencia la democracia y la responsabilidad política locales son débiles en los países menos avanzados y pueden ocasionar que grupos elitistas capturen la gobernabilidad en los distintos niveles, y esto puede ocurrir aun en democracias bien establecidas. Por ejemplo, en Chicago, Illinois, la transferencia de autoridad en la administración se hizo al consejo escolar local de cada escuela, compuesto por el director, representantes de los maestros y miembros de la comunidad local. En algunos casos, estos últimos se organizaron para hacerse cargo de uno o más consejos escolares, los que luego utilizaron para sus propios fines políticos y no para la mejor educación de los estudiantes. Dado que esos fines incluían más control comunitario sobre los recursos de la ciudad y una mayor vocería en asuntos no educativos, el alcalde de Chicago terminó el experimento de la AED, reclamando autoridad y presupuestos, y esencialmente aniquilando así los consejos escolares locales (Cook, 2007). Este ejemplo sugiere además que a las reformas de AED deben apoyarlas no sólo los padres, maestros y líderes comunitarios, sino también los gobiernos locales o nacionales. Cuando se transfiere el poder a las escuelas se le quita a alguien, y la entidad que pierde algo de su poder está a menudo en posición de revertir la decisión tomada si la reforma contradice su intención original. El apoyo oficial a la AED es muy deseable y la indiferencia es tolerable mientras fluya el dinero del gobierno. Con todo, la oposición es una fuente constante de preocupación para los directores y otros líderes escolares (Cook, 2007).

En segundo lugar, en zonas más tradicionales y rurales con antecedentes de feudalismo, algunas veces los pobres o las minorías sienten necesidad de una autoridad central fuerte para garantizar que puedan tener acceso a los servicios en igual forma que los ciudadanos locales más poderosos. Así mismo, puede ser que no exista una cultura de responsabilidad dentro de las comunidades, nadie que piense cuestionar las acciones que ejerce el grupo que opera la escuela (De Grauwe, 2005). Esa situación

puede representar un problema en lugares donde se considera que el maestro es la máxima autoridad en virtud de ser la única persona con una buena educación en una comunidad. Por último, puede ocurrir que aquellas personas que reciben la responsabilidad de administrar la escuela no tengan la capacidad de hacerlo, lo cual señala la necesidad de generar capacidad de educar en los interesados de origen popular para asegurar que las reformas de AED no fracasen en su ejecución.

En tercer lugar, durante la implementación de las reformas de AED surgen con mucha frecuencia problemas que pueden socavar el éxito potencial de la reforma. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en la implementación del Comer's School Development Program (SDP, Programa de Desarrollo Escolar) en Detroit, Michigan, se formaron equipos de planeación y administración escolar en cada escuela. Los equipos estaban compuestos por el director, representantes de los maestros y de los padres y otros miembros de la comunidad. Después de cuatro años, los evaluadores del programa concluyeron que sólo en 4 de las 12 escuelas se lograron niveles satisfactorios de implementación (Cook, 2007, p. 12). Esa misma proporción (o más pequeña) logró niveles satisfactorios en el condado Prince George, Virginia, y en Chicago. La mayoría de las deficiencias en la implementación se atribuyeron a los factores siguientes: 1) ingreso a la escuela de nuevos directores que preferían otra clase de reforma, elegida por ellos; 2) directores establecidos que reconocieron que la reforma les exigía devolver autoridad a otros mientras el distrito escolar los mantenía como únicos responsables del desempeño de la escuela; 3) desacuerdo inicial entre los maestros que no deseaban el paquete de reforma que el distrito o el director les ofrecían; 4) maestros que se percataron de que las reformas representaban más trabajo para ellos, incluyendo algo de trabajo originado por la participación más directa de los padres en la reforma; 5) padres con incapacidad de separar tiempo para ir a la escuela con más frecuencia y generalmente sin sentirse cómodos al interactuar con los maestros, cuya jerga técnica algunas veces no comprendían ni siquiera hablantes nativos de inglés; 6) el nivel de apoyo del distrito escolar al programa aumentaba y disminuía al cambiar las prioridades del distrito. Sobre todo, poco puede lograrse con la AED a menos que los maestros lo deseen y sepan cambiar su comportamiento de enseñanza al cerrarse las puertas del salón de clase. En una minoría de escuelas se superaron estos obstáculos, pero en la mayoría no fue posible (Cook, 2007).<sup>2</sup>

Estas advertencias contribuyen a fortalecer nuestro conocimiento del patrón de AED en los países menos avanzados (como ya se discutió). En particular, las advertencias

---

2 Cook (2007) argumenta que no está claro aún si estas deficiencias son resultado de características del programa que pueden fijarse con facilidad, o de características intrínsecas al modelo de PDE y por eso no pueden remediarse fácilmente. Un juicio general sobre el potencial de PDE depende en gran parte de cómo se decida este último asunto.

refuerzan la noción de que el tipo específico de AED que se implemente en cualquier país dado depende (o debería depender) de la economía política del país particular. Por ejemplo, se han implementado reformas fuertes de AED, y han sido bastante exitosas, en aquellos países en que las comunidades se han visto forzadas por alguna calamidad, como una guerra o un desastre natural, a unirse como grupo para encontrar formas de prestar servicios básicos, incluido el de la educación.



## Capítulo 2

# Las reformas de AED alrededor del mundo

En este capítulo se describen en forma pormenorizada las reformas de AED alrededor del mundo. El enfoque se centrará en las regiones de América Latina y el Caribe, África, Asia y Medio Oriente, y África septentrional y en varios países de otras partes del mundo. En el caso de cada una de las regiones, se describirán en forma breve los tipos de programas de AED existentes en los países estudiados y los efectos de las reformas de AED, los cuales se han agrupado en cinco categorías principales, así: 1) efectos en el acceso (cobertura); 2) efectos en los puntajes de las pruebas estudiantiles; 3) efectos en los indicadores de eficiencia interna (tasas de abandono, fracaso y repetición); 4) efectos en la participación de los padres y de la comunidad, y 5) efectos en otros indicadores.

### **Evaluación general de la bibliografía sobre administración escolar descentralizada en el mundo**

De la bibliografía sobre este tema se desprende una conclusión general: a partir de 1995, es muy pequeña la muestra de evaluaciones de impacto de AED cuidadosamente documentadas y rigurosas, si se tiene en cuenta el gran número de programas de AED que se conocen alrededor del mundo. Sin embargo, esta situación está cambiando y se encuentran en proceso varias evaluaciones rigurosas en África y Asia, pero, a pesar de todo, todavía es poco lo que se conoce sobre los efectos de la AED y, además, en la mayoría de los estudios aquí examinados se utilizaron estrategias empíricas que cabe cuestionar.

No obstante, los estudios realizados representan un intento importante para cuantificar el impacto que han tenido algunos programas de AED en los resultados educativos. Puede argumentarse que con esos programas disminuye el sesgo que indudablemente está presente en las comparaciones simplistas y, en ese sentido, representan avances importantes en nuestro conocimiento del impacto de las políticas referentes a la AED.

Aun cuando es muy difícil cuantificar los efectos que las variables de interés tienen en los resultados, debido a las diferencias en métodos de medición que se encuentran en los distintos estudios, es posible relacionar algunos hallazgos sobre el impacto de la AED con base en los análisis más rigurosos:

1. En algunos estudios se encontró que las políticas sobre AED realmente cambiaron la dinámica escolar, bien porque los padres tuvieron una mayor participación o porque los maestros modificaron su forma de actuar (King y Özler, 1998; Jiménez y Sawada, 1999; Gunnarsson y otros, 2004; Duflo, Dupas y Kremer, 2007).
2. En varios estudios se presentó evidencia de que la AED causó un efecto de reducción de las tasas de repetición, de fracaso y, en un menor grado, de abandono (Paes de Barros y Mendonça, 1998; Jiménez y Sawada, 2003; Di Gropello y Marshall, 2005; Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006; Skoufias y Shapiro, 2006).
3. En los estudios en que se tuvo acceso a puntajes de pruebas estandarizadas se produjo una evidencia mixta: países como El Salvador, Kenia, México y Nicaragua presentaron resultados positivos (King y Özler, 1998; Jiménez y Sawada, 2003; Sawada y Ragatz, 2005; López-Calva y Espinosa, 2006). Uno de los estudios que produjo fuerte evidencia positiva apoyada por una estrategia de evaluación rigurosa se efectuó en Kenia, donde un programa de AED implementado en escuelas seleccionadas al azar tuvo efectos positivos significativos en los puntajes de las pruebas estudiantiles. Estos efectos fueron resultado de la combinación del menor tamaño de la clase, mayores incentivos a los maestros y mayor supervisión de los padres (Duflo, Dupas y Kremer, 2007). Otras reformas, como las de Brasil y Honduras, no presentan efectos en los puntajes de las pruebas.

El hallazgo general de que la AED ha tenido un efecto positivo en algunas variables (principalmente en la reducción de las tasas de repetición y fracaso, y en el mejoramiento de las de asistencia), contrapuesto a los resultados mixtos en los puntajes, podría ser resultado del tiempo y la fuerza de las reformas particulares de AED. La investigación en los Estados Unidos sugiere que, en general, se necesitan aproximadamente cinco años para que la AED produzca cambios fundamentales a nivel de escuela y alrededor de ocho años para que produzca cambios en indicadores difíciles de modificar, como los puntajes de las pruebas. Además, cabe argumentar que el aprendizaje escolar es un proceso acumulativo y que se requiere que los estudiantes se encuentren en el sistema de la AED al menos durante cinco años para obtener los beneficios potenciales de la reforma.

En tres de los estudios en cuestión (los de Paes de Barros y Mendonça, 1998; Parker, 2005 y López-Calva y Espinosa, 2006) se esperó a que transcurriesen ocho años antes de medir los efectos de la intervención en los puntajes de las pruebas. Paes de Barros y Mendonça no encontraron mejoras en los puntajes atribuibles a la reforma en Brasil después de 11 años de implementación, pero en los otros dos estudios se demostró que las reformas en México y Nicaragua sí tuvieron efectos positivos en los puntajes de las pruebas después de 8 y 11 años, respectivamente. Los resultados de

Kenia subrayan que es posible obtener resultados positivos en el aprendizaje estudiantil combinando recursos adicionales (maestros, en ese caso) con los programas de AED (Duflo, Dupas y Kremer, 2007). En otros estudios se midió el impacto de la AED en las tasas de repetición y fracaso (indicadores intermedios) más cercano al período inicial de implementación. Los autores de esos estudios encontraron efectos positivos después de sólo dos años de implementación en las zonas rurales en México (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006) y después de sólo tres años en las urbanas (Skoufias y Shapiro, 2006).

Otra de las brechas importantes que se encuentran en la bibliografía es la falta de análisis de costo-beneficio para los programas de AED. Es bastante claro que la AED es una iniciativa muy económica, pues representa un cambio sólo en el lugar de la toma de decisiones y no necesariamente en la cantidad de los recursos invertidos en el sistema. Si las pocas evaluaciones de impacto que arrojan resultados positivos tienen validez, puede considerarse que la AED es una iniciativa muy eficaz en función de los costos.

Evaluaciones rigurosas de muchas reformas de AED alrededor del mundo se encuentran en la fase de planeación, o están ya en camino. Cabe mencionar las de Benín, Ghana, Indonesia, Madagascar, Mozambique y Ruanda. La evidencia de estos nuevos estudios arrojará nuevas luces sobre la AED y en unos pocos años será posible contar con evidencia más concluyente sobre sus efectos.

## **Programas en América Latina y el Caribe**

En esta sección se revisa la experiencia de cada país con la AED, se ofrece una breve descripción de las reformas nacionales de AED, y un repaso de la evidencia referente a las cinco categorías de efectos relacionadas anteriormente.

### ***Brasil***

A partir de 1982, en varios estados de Brasil se experimentó con diversas formas y grados de AED, de las cuales sobresalen tres innovaciones clave: 1) se otorgó autonomía financiera a las escuelas; 2) los directores son elegidos en forma democrática por los funcionarios de la escuela, los padres y los estudiantes, o los nombran los gobiernos locales según sus competencias, por medio de exámenes (o una combinación de ambas formas); 3) en las escuelas se establecen consejos para coordinar y evaluar las actividades pedagógicas, administrativas y financieras. Los consejos escolares se conforman por el director, representantes de los maestros y del personal administrativo, y representantes de los padres y estudiantes. Sólo en cuatro estados se implementaron las tres reformas de modo coordinado, a saber, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Espirito Santo y Mato Grosso do Sul (Paes de Barros y Mendonça, 1998).

Paes de Barros y Mendonça utilizaron para su estudio datos de censos, encuestas de hogares y evaluaciones del Sistema Nacional de Educación Básica con el fin de realizar una investigación empírica sobre los efectos de las tres innovaciones de la AED en el logro estudiantil y midieron los efectos evaluando el desempeño promedio de los estudiantes en matemáticas, lenguaje y ciencias, en 1º, 3º, 5º y 7º grado en cada escuela (los puntajes de las pruebas se promedian a nivel escolar porque no todos los grados se examinan en estas tres materias). Los autores incluyeron variables de control, como ingreso medio familiar per cápita, calidad promedio de los maestros y logro educativo promedio. La unidad de análisis fue el estado y el período del estudio fue de 1981 a 1993 (aunque en algunos análisis se utilizaron menos años debido a restricciones en los datos). La estrategia empírica de los autores fue comparar el desempeño del estado en varios resultados utilizando la variación de tiempo en implementar las innovaciones, en cada estado. Sus resultados sugieren que las reformas de autonomía financiera no redundaron en un mejor desempeño estudiantil (Paes de Barros y Mendonça, 1998).

En 1998 se inició otro conjunto de reformas de AED y para 2001 se habían realizado en más de 5.600 escuelas. Estas reformas, conocidas como PDE, se diseñaron para que las escuelas fuesen más sensibles a los estudiantes y a la comunidad escolar. Con el PDE, las escuelas se comprometen a una autoevaluación, desarrollan un plan escolar centrado en dos o tres “factores de eficiencia” (uno de los cuales debe ser enseñanza y aprendizaje eficaz) y acciones de diseño para mejorarlos. A través de un programa creado por el Ministerio de Educación para fortalecer las escuelas –el programa Fundescola– se proveen fondos para apoyar los objetivos y los proyectos de las escuelas del PDE (Carnoy y otros, 2008).

En la evaluación de Carnoy y otros se encontró que, aunque el programa sí tuvo efectos en las actividades de la escuela (como planeación, participación de asociaciones de padres y maestros, y condiciones de trabajo adecuadas para los maestros), no presentó ningún efecto significativo en los puntajes de portugués y matemáticas. Sin embargo, entre las escuelas del PDE, las que recibieron más fondos presentaron mejores puntajes que las que recibieron menos fondos. De todas las categorías de gasto, el de materiales de aprendizaje y muebles escolares parece haber causado los mayores efectos en el aprendizaje.

Conroy y otros utilizaron para su estudio un rico conjunto de datos longitudinales para el período de 1999 a 2002, que incluyó escuelas del PDE y un conjunto parejo de escuelas no incluidas en el PDE. El enfoque de análisis multivariado de los autores controló diferencias preexistentes entre las escuelas del PDE, características individuales y familiares, características de maestros y escuelas, y selección de escuelas por parte de los padres. Esta última variable se utilizó para contrarrestar preocupaciones de que la selección muestral (del programa) pudiese sesgar los resultados.

Al estudiar los efectos de las reformas brasileñas en las tasas de abandono, fracaso y repetición, Paes de Barros y Mendonça (1998) encontraron que el desempeño

educativo tiende a ser mejor en las escuelas en que los directores son elegidos por los funcionarios de la escuela, los padres y los estudiantes mayores de 16 años; en los que se otorgó autonomía financiera a las escuelas, o en los que se habían establecido consejos escolares. Para controlar la heterogeneidad no observada, los autores incluyeron una serie de controles a fin de procurar capturar cualquier variable pertinente omitida, lo que redujo la magnitud y significación de los efectos antes mencionados. El único efecto para el cual los resultados parecieron ser sólidos con respecto a la introducción de controles adicionales, fue el de las tasas de repetición. La inclusión de controles adicionales subrayó el hecho de que la autonomía financiera de la escuela fue más significativa que el establecimiento de los consejos escolares o la elección de los directores. Los autores concluyeron que sus resultados mostraron que estas innovaciones causaron un impacto generalmente positivo, pero poco impresionante en el desempeño educativo definido con amplitud. En cuanto a cuál de las innovaciones es la más promisoría, los autores atribuyeron más significación a la autonomía financiera y mucho menos a la elección de los directores.

Cabe anotar que todos los análisis se realizaron a nivel estatal, lo que probablemente oculta importantes variaciones dentro de los estados en las prácticas de la AED y los efectos que podrían producir diferentes resultados. Además, aunque es probable que la introducción de controles adicionales y efectos fijos (donde lo permitió la naturaleza de panel de los datos) haya reducido la heterogeneidad no observada en una proporción sustancial, permanecen dudas sobre si con estas variables se cubrió adecuadamente el rango de variables no observadas, sobre todo las variantes con respecto al tiempo.

Además, Carnoy y otros (2008) encontraron que la participación en el PDE mejoró las tasas de promoción para los estudiantes de Brasil en los grados 5° a 8° casi en un 10%. La participación en el PDE no tuvo efecto estadísticamente discernible en las tasas de asistencia o de abandono de los estudiantes.

### *El Salvador*

La reforma de AED en El Salvador se inició en 1991 con el nombre de Educo y sus principales objetivos fueron los de aumentar el acceso a la educación preescolar y primaria en las comunidades pobres, estimular la participación comunitaria en la educación, mejorar la calidad de la escolaridad y la gestión y administración escolar, ubicando la toma de decisiones más cerca de los padres y las comunidades. Como en la mayoría de las reformas de AED, el mejoramiento del logro estudiantil no fue uno de los objetivos originales del programa.

Las escuelas de Educo se financian con fondos públicos y los estudiantes reciben uniformes, registro y materiales básicos escolares gratuitos, además de la instrucción y los textos también gratuitos. A cambio, se espera que los padres de los estudiantes del programa contribuyan con alimentación, tiempo y ocasionalmente con su trabajo

para mejorar las escuelas (Edge, 2000). El rasgo distintivo de las escuelas de Educo es la Asociación Comunitaria de Educación (ACE) y cada uno de ellos tiene una ACE compuesta por cinco miembros elegidos por la comunidad. Las asociaciones reciben fondos directamente del Ministerio de Educación y son responsables de promulgar e implementar las políticas del ministerio y la comunidad, y de contratar, despedir y controlar a los maestros (Sawada y Ragatz, 2005).

En las evaluaciones de Educo en El Salvador se ha encontrado un incremento continuo en la inscripción estudiantil que puede atribuirse directamente al programa (Di Gropello, 2006). Las inscripciones de estudiantes en las escuelas de Educo pasaron de cerca de 8.500 al lanzarse el programa en 1991, a más de 320.000 en 2001, lo que representa el 50% de las inscripciones rurales y un 37% del total de inscripciones en los grados 1° a 9° (Di Gropello, 2006).

En relación con los efectos en los puntajes de las pruebas, Jiménez y Sawada (1999) utilizaron un procedimiento de regresión de dos etapas para corregir el sesgo de selección (en otras palabras, corregir el hecho de que las escuelas que eligiesen ser autónomas pueda diferir de las demás escuelas en algunas variables no observables que podrían estar correlacionadas con el resultado de interés). Jiménez y Sawada no encontraron efectos estadísticamente discernibles de la asistencia a una escuela de Educo en los puntajes de las pruebas de matemáticas ni en las de lenguaje, en los estudiantes de 3° grado. Debe anotarse que las escuelas de Educo suelen estar ubicadas en comunidades muy pobres, rurales y aisladas, por lo que podría ser razonable esperar puntajes más bajos en las pruebas, debido a sus antecedentes de estudiantes desfavorecidos. El hecho de que no hubiese diferencias estadísticamente discernibles entre las escuelas de Educo y las tradicionales puede ser un signo de que los estudiantes de Educo realmente tienen un mejor desempeño del que tendrían en ausencia del programa.

Además, después de controlar las características del estudiante, la familia y la escuela, Jiménez y Sawada (2003) encontraron que la probabilidad de que los estudiantes de 3° grado de las escuelas de Educo continuaran estudiando en esa escuela dos años más tarde, fue mayor que la de sus equivalentes en las escuelas tradicionales. El coeficiente probit de continuación de Jiménez y Sawada para las escuelas de Educo fue de 0,36 y sugiere que asistir a una escuela de Educo aumenta la probabilidad de continuar en la escuela en un 64% (convirtiendo el coeficiente  $z$  a probabilidades utilizando la distribución normal), en comparación con la asistencia a una escuela no perteneciente al programa.

Con estos resultados se intentó controlar el sesgo de selección y ellos utilizaron los puntajes de las pruebas de 1996 para controlar las diferencias iniciales en los logros que podrían afectar el comportamiento de abandono entre las escuelas tradicionales y los de Educo. Encontraron también que las restricciones del lado de la oferta eran importantes en las escuelas de Educo, pues el hecho de que la mayoría de ellas no ofrece los grados 4°, 5° y 6°, afecta las tasas de continuidad. Esto es evidente porque, si se

retira de los modelos la variable que mide el número de secciones de segundo ciclo en las escuelas, la variable ficticia Educo pierde significación. Para investigar más a fondo el efecto de Educo, los autores agregaron a la estimación la variable de participación comunitaria. Con esta acción el coeficiente de Educo perdió magnitud y significación, y la participación comunitaria surgió como una variable positiva y estadísticamente significativa. Los autores concluyeron entonces que una parte significativa del efecto de Educo puede explicarse por la participación comunitaria (Jiménez y Sawada, 2003).

En relación con los efectos en el comportamiento de los maestros, Jiménez y Sawada (1999) encontraron que los estudiantes de las escuelas de Educo tienen menor probabilidad de faltar a la escuela a causa de ausencia de los maestros. En un estudio más reciente, Sawada (2000) midió el esfuerzo de los maestros en términos de su asistencia general y el número de horas que emplean en reuniones de padres y maestros, y encontró que los maestros de Educo hacen más esfuerzo (sólo cuando el esfuerzo se mide como horas de reuniones de padres y maestros) que los maestros de las escuelas tradicionales. Sawada utilizó variables instrumentales para reducir la endogeneidad entre la participación comunitaria y el esfuerzo observado.

Sawada y Ragatz (2003) intentaron mejorar la metodología que habían utilizado Jiménez y Sawada (1999) y Sawada (2000) utilizando métodos de pareo (*matching estimation*) para identificar el efecto de Educo en el comportamiento de los maestros, los procesos administrativos y, en últimas, los puntajes de las pruebas de los estudiantes. Encontraron que las asociaciones comunitarias que administran las escuelas de Educo consideraban que tenían virtualmente más influencias en todos los procesos administrativos, que las asociaciones equivalentes en las escuelas tradicionales. En particular, la contratación y despido de maestros pareció ser uno de los procesos administrativos sobre los cuales las asociaciones de Educo tenían mayor influencia. Los autores encontraron también que los maestros de las escuelas de Educo empleaban más tiempo en reuniones con padres y más tiempo en enseñanza, y se ausentaban menos días que los maestros de las escuelas tradicionales. A pesar de todo, los efectos de estos factores en los puntajes de las pruebas no fueron estadísticamente significativos. Sin embargo, estos resultados apoyan la idea de que devolver autonomía en la toma de decisiones al nivel escolar redonda en un seguimiento más cercano de los maestros, lo que produce entonces un mayor esfuerzo por parte de ellos.

Por último, con respecto a la participación de los padres, Jiménez y Sawada (2003) hallaron que las asociaciones de padres en las escuelas de Educo visitaban las clases más de una vez a la semana, en promedio, siendo esa una frecuencia de tres a cuatro veces mayor que la de las asociaciones de padres de las escuelas tradicionales. Sawada (2000) encontró que las escuelas de Educo tenían mejor ambiente en los salones de clase (medido por el menor tamaño de la clase y la disponibilidad de una biblioteca en el salón), lo que redundaba en puntajes más altos en las pruebas en el 3° grado.

## Guatemala

Pronade se ensayó inicialmente a principios de los años noventa y se expandió en 1996, después de los Acuerdos de Paz. Los principales objetivos de Pronade son aumentar el acceso de los niños que se encuentran por fuera de la escuela a la educación preescolar y primaria, descentralizar la toma de decisiones educativa, aumentar la participación comunitaria en la educación y mantener la diversidad indígena e idiomática (Di Gropello, 2006).

Con Pronade se han descentralizado varias funciones escolares administrativas básicas a favor de los consejos escolares comunitarios, los Coeduca (Comités Educativos). Estas funciones incluyen el pago de los salarios del personal; la contratación, despido, control y evaluación del personal; la fijación del programa y calendario escolar; la construcción y mantenimiento de las instalaciones escolares, y la supervisión presupuestaria. El consejo escolar está compuesto por 15 miembros de la comunidad (Di Gropello, 2006). Las escuelas de Pronade se construyeron en zonas rurales remotas y ofrecen educación preescolar y primaria. Para ser elegibles al Pronade, las comunidades deben demostrar que tienen capacidad e interés de administrar la nueva escuela, no ubicarla cerca de otra escuela pública y tener por lo menos 20 niños en edad para preescolar y primaria.

En sus inicios como programa piloto, Pronade tenía escuelas en 19 comunidades en Guatemala y para 2004 había escuelas de Pronade en más de 3.600 de éstas, con casi 400.000 estudiantes inscritos en primaria. En 2002, las escuelas de Pronade representaron el 21% de las inscripciones en primaria en las zonas rurales y el 14% del total de inscripciones en primaria en el país (Mineduc [2004], citado por Di Gropello [2006]).

Con respecto al logro estudiantil, Marshall (2004) encontró que, con algunas especificaciones econométricas, la asistencia a una escuela de Pronade disminuía el logro estudiantil en español y matemáticas en las niñas (se hicieron estimaciones separadas, por género). Sin embargo, encontró que en las escuelas de Pronade aumentaba la asistencia de las niñas cuyo idioma nativo era el maya. En su estudio, Marshall utilizó una muestra de 1999 de ligeramente más de 1.000 estudiantes de primer grado en 58 escuelas de tres departamentos guatemaltecos.<sup>1</sup> Se recopilieron datos adicionales para estos estudiantes en 2002, incluyendo medidas de antecedentes familiares y puntajes de pruebas. Dado que este estudio no se diseñó explícitamente para analizar diferencias entre escuelas de Pronade y tradicionales, no se controló el sesgo de selección ni otros sesgos que pudiesen afectar los resultados. Además, los datos no fueron representativos a nivel nacional.

---

1 En Guatemala, las provincias o estados se denominan departamentos.

En un estudio más reciente efectuado por el Banco Mundial (2004) se utilizaron pruebas desarrolladas por la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en América Latina y el Caribe. Se encontró que al controlar factores de estudiantes, maestros y escuelas, se eliminaban las diferencias negativas entre las escuelas de Pronade y las escuelas públicas, e incluso se presentaron diferencias positivas en el caso de los estudios de español (Di Gropello, 2006). Sin embargo, no parecen haberse corregido en este estudio los sesgos de selección y otros sesgos potenciales.

Existe evidencia de que con Pronade aumentó la participación comunitaria en Guatemala y de que la participación de los padres (medida por las reuniones de padres y maestros, y las de padres y directores) fue más alta en las escuelas de Pronade que en las tradicionales (Di Gropello, 2006). Aun cuando los consejos escolares tienen poder de contratar y despedir maestros, menos de un 2% informó sobre despidos, cifra que no fue significativamente diferente del número de despidos en las escuelas tradicionales (aunque esto puede haberse debido a que los maestros de las escuelas de Pronade son mejores).

Por último, los investigadores encontraron que los maestros de Pronade renunciaban a su cargo a una tasa más alta (tres veces más alta) que los de las escuelas tradicionales, lo que puede haber sido resultado de los mejores salarios, condiciones y seguridad del trabajo en las escuelas tradicionales (Di Gropello, 2005). Además, CIEN (1999) y Di Gropello (2005) encontraron que la probabilidad de carecer de instalaciones de agua y sanitarias era mayor en las escuelas de Pronade y que las personas generalmente consideraban que dichas escuelas eran de peor condición que las tradicionales. En términos de esfuerzo de maestros, en una evaluación nacional se encontró que las escuelas de Pronade reportaron menos ausencias de los maestros y más días trabajados durante el año escolar (Mineduc/DP Tecnología [2002] citado en Di Gropello [2006]).

### *Honduras*

Honduras implementó el programa Proheco en 1999 para incrementar el acceso a la educación y estimular la participación comunitaria en la toma de decisiones educativas. En los años noventa, la falta de acceso era un problema significativo en Honduras y algunos estudios habían revelado que más del 14% de los muchachos en edad escolar (la mayoría de ellos habitando en zonas rurales) no estaban inscritos en la escuela en 1997 (Di Gropello, 2006).

Para poder aspirar al ingreso a Proheco, las escuelas deben estar ubicadas en zonas rurales, tener al menos 25 niños en edad preescolar y escolar, y no estar ubicadas cerca de otra escuela (Di Gropello, 2006). Las escuelas de Proheco deben tener un consejo escolar; una entidad escolar encargada de supervisar el presupuesto, seleccionar y pagar a los maestros, monitorearlos y controlar la asistencia y el desempeño

de los estudiantes, y construir y mantener las instalaciones escolares. En el consejo escolar debe haber seis miembros de la comunidad y el consejo recibe fondos de la unidad coordinadora de Proheco, que a su vez los recibe del Ministerio de Finanzas (Di Gropello, 2006).

Las reformas de AED en Honduras han tenido éxito en aumentar la cobertura en las zonas rurales. En el año 2000 se inscribieron en el programa cerca de 400.000 estudiantes en los niveles preescolar y escolar, lo que representaba un 11% de la inscripción total en las zonas rurales (Di Gropello, 2006).

Di Gropello y Marshall (2005) encontraron que las escuelas de Proheco tuvieron un efecto relativamente pequeño, pero estadísticamente significativo, en la reducción de las tasas de abandono estudiantil. En relación con los puntajes en las pruebas, los estudiantes de Proheco presentan mejores puntajes en ciencias que sus equivalentes en las demás escuelas. Estos efectos pueden haberse subestimado debido al sesgo de selección, de modo que deben tomarse como una cota inferior. Al parecer, Proheco no ha tenido efecto estadísticamente discernible en los puntajes de matemáticas y lenguaje, aunque debido a la debilidad de los datos utilizados para estos análisis, esta evidencia debe tomarse con precaución.<sup>2</sup>

En un estudio del impacto de la reforma de AED en la actividad de los maestros en Honduras (Di Gropello y Marshall, 2005) se encontró que éste no era significativamente superior en las escuelas de Proheco al de las escuelas tradicionales. Los maestros de Proheco no reportaron haber empleado más tiempo enseñando español o matemáticas que los de las escuelas tradicionales (las diferencias no son significativas estadísticamente), ni reportaron tampoco haber trabajado más horas por semana. No hay evidencia de diferencias en los métodos pedagógicos entre las escuelas de Proheco y las tradicionales (Di Gropello, 2006). Sin embargo, parece ser que las escuelas de Proheco tienen más recursos y materiales de aprendizaje, y mejor infraestructura que

---

2 La mayor parte de la evidencia de Proheco, sobre todo la relativa a sus efectos en la actividad de los maestros y los resultados de los estudiantes, se basa en datos algo deficientes. Como describen Di Gropello y Marshall (2005), los datos recopilados originalmente para evaluar Proheco (en 2003) no produjeron un grupo adecuado de escuelas de comparación, por lo que los autores recopilaron datos adicionales para 2002, pero la comparabilidad de las escuelas de Proheco en 2003 con las de 2002 es limitada. Los autores también tuvieron serias preocupaciones sobre errores de medición en algunas variables clave (como participación de los padres) y sobre la pequeñez de las muestras para algunos análisis. Aunque intentaron hacerlo, los autores no siempre pudieron utilizar con éxito técnicas más rigurosas, como estimación de variables instrumentales o estimador de pareo (*propensity score matching*), debido a las limitaciones en los datos. Todos estos problemas reducen la fuerza de la evidencia en los efectos de los programas de Proheco.

las escuelas tradicionales, e informan un menor número de cierres debido a cesación de trabajo (Di Gropello y Marshall, 2005; Di Gropello, 2006).

Por último, los padres de los estudiantes de escuelas de Proheco parecen reunirse con menos frecuencia con los maestros y demás personal escolar que los de los estudiantes de las escuelas tradicionales. Tanto los maestros como los directores en las escuelas de Proheco reportan una menor autonomía que los de escuelas tradicionales, lo cual es un hallazgo lógico dado que el mayor grado de autonomía de los padres en las escuelas de Proheco parece reducir la autonomía que siente el personal de la escuela (Di Gropello y Marshall, 2005).

### *México*

En México se implementó el Programa Escolar de Calidad (PEC) en 2001 para dar mayor autonomía a las escuelas, otorgándoles donaciones anuales de hasta US\$5.000 para mejorar la calidad educativa. A cambio de las donaciones del PEC, las escuelas deben preparar un plan de mejoramiento educativo en el cual se presente brevemente cómo intentan utilizar la donación y las asociaciones de padres deben participar en el diseño, la implementación y seguimiento del plan. En los primeros cuatro años, alrededor del 80% de la donación debe emplearse en materiales e instalaciones escolares y en el quinto año sólo una parte del dinero puede aplicarse a dichos bienes y la mayoría de la donación debe utilizarse para financiar capacitación y desarrollo de maestros. La participación en el PEC es voluntaria, pero el programa está dirigido a escuelas urbanas desfavorecidas. En 2004, más de 20.000 escuelas, un 10% de todas las escuelas de primaria mexicanas, recibió apoyo del PEC (Skoufias y Shapiro, 2006).

Skoufias y Shapiro (2006) emplearon análisis de regresión de datos de panel y estimación de pareo (*matching estimation*) para evaluar el impacto del PEC en las tasas de deserción, fracaso y repitencia de los estudiantes, utilizando datos para los años escolares 2001-2002 y 2003-2004. Para establecer un grupo control, utilizaron datos de resultados de estudiantes para los años fiscales 2000 (el año anterior al que iniciaron su participación en el PEC las primeras escuelas) y 2003. En su enfoque de diferencias en diferencias implícitamente asumieron que no existían diferencias en tendencias temporales en los resultados de los estudiantes en los grupos de tratamiento y control en los años previos al programa. Para apoyar este supuesto, los autores incluyeron varios controles a nivel escolar y municipal tomados de los datos del año 2000; por ejemplo, las razones de número de estudiantes por maestro, el tipo de escuela y la participación en programas de reducción de la pobreza. Utilizaron además los resultados de la estimación de pareo (*matching estimation*) para emparejar las escuelas del grupo de referencia y del grupo control basados en estos mismos datos.

Skoufias y Shapiro (2006) encontraron que la participación en el PEC disminuye las tasas de abandono en 0,24 puntos, las de fracaso en 0,24 puntos y las de repetición en 0,31 puntos. Para explorar lo que causó estos resultados en las escuelas del PEC, los autores utilizaron datos cualitativos sobre la eficacia de éstas y la participación de los padres. Encontraron que esta última había aumentado en la escuela y también en la supervisión de las tareas en casa de los estudiantes y que los estudiantes inscritos en las escuelas del PEC esperaban progresar a niveles educativos más avanzados, y sus padres también (Skoufias y Shapiro, 2006). Infortunadamente, los autores no contaron con datos cualitativos sobre las escuelas no participantes en el PEC, por lo que no pudieron investigar si los cambios ocurridos en éstas eran únicos y atribuirles razonablemente las mejoras en los resultados. Por consiguiente, no es posible concluir que estos cambios cualitativos puedan atribuirse sólo a la participación de las escuelas en el PEC.

En forma opuesta a Skoufias y Shapiro, quienes utilizaron datos de resultados de sólo dos años, Murnane, Willet y Cárdenas (2006) utilizaron datos longitudinales de los siete años académicos completos del PEC y encontraron que en las escuelas del programa había una tendencia de resultados distinta, en los años anteriores a su participación en el programa, a la de las escuelas no participantes en éste. Para no violar su supuesto básico, Murnane y sus coautores utilizaron como escuelas del grupo de referencia a las que ingresaron al PEC en su segundo año de operaciones (la segunda cohorte de escuelas del PEC, o escuelas “PEC2”). A diferencia de las escuelas que ingresaron al PEC en su primer año, en las escuelas PEC2 no había tendencias de resultados anteriores al PEC que fuesen significativamente distintas de las escuelas del grupo control y constituyen así un caso hipotético más verosímil.

Sus resultados muestran que la participación en el PEC redujo en forma significativa las tasas de abandono (más o menos 0,11 puntos porcentuales por cada año de participación en el programa). Dado que la tasa promedio de abandono en su muestra fue del 4,7%, 3 años de PEC habrían reducido la tasa de abandono de la escuela promedio en alrededor del 6%. Los autores no hallaron efectos significativos del PEC en las tasas de repetición. Por último, encontraron que el mayor impacto del PEC se dio en los estados con niveles medios de desarrollo, según el Índice de Desarrollo Humano, y el menor impacto en los estados con bajo nivel de desarrollo. Los autores formularon la hipótesis de que esto se debió a que los departamentos de educación de estos estados de menos desarrollo tenían menor capacidad de apoyar escuelas del PEC que los estados de más desarrollo (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006).

En un estudio más reciente, Shapiro y Skoufias (2006) encontraron que a causa del PEC las tasas de abandono y repetición disminuyeron en 0,05 y 0,09 puntos porcentuales, respectivamente. También confirmaron el hallazgo de Murnane y sus coautores (2006) en cuanto a que la participación en el PEC reducía las tasas de abandono escolares en 0,11 puntos porcentuales. Shapiro y Skoufias (2006) encontraron también

que el impacto benéfico del PEC aumenta sustancialmente en las escuelas en las que el personal de enseñanza tiene una mayor escolaridad.

Otra reforma de AED implementada en México fue la del Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), iniciado en 1996, el cual aporta donaciones en dinero (de US\$500 a US\$700, dependiendo del tamaño de la escuela) a las asociaciones de padres, las que deben utilizar en cualquier actividad que consideren apropiada. En la mayoría de los casos, este gasto se limita al mejoramiento de las instalaciones escolares. En 2005, más del 45% de las escuelas de primaria de México tenían una asociación de padres (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006).

En su estudio sobre el impacto de AGE en las tasas de abandono, repetición y fracaso dentro de un año, en las escuelas de primaria rurales de México, Gertler, Rubio-Codina y Patrinos (2006) encontraron que AGE tuvo un efecto significativo en la reducción de las tasas de fracaso y repetición, pero no en las de abandono dentro de un año. Ellos realizaron su estudio entre 1998 y 2001 sobre una muestra de 6.038 escuelas de primaria rurales no indígenas, algunas de las cuales participaron en AGE y otras no. Utilizaron un enfoque de regresión de diferencias en diferencias para evaluar el impacto de la intervención y midieron todos los resultados al final del año escolar, con el supuesto explícito de que AGE debía estar en operación durante algún tiempo para que fuese eficaz.

Los autores utilizaron el ingreso gradual a AGE de las escuelas con el fin de generar suficiente variación en la variable de referencia para lograr la identificación. Las escuelas participantes en AGE antes de 2002 constituyeron el grupo de referencia y las participantes desde 2002 en adelante constituyeron el grupo control. Para poner a prueba la validez de este grupo control, los autores compararon las tendencias previas a la intervención en las variables de resultado controlando los efectos fijos de la escuela y el Estado, y una variable ficticia con la que se medía si se trataba de una escuela de ingreso potencial al programa AGE. Este análisis no reveló diferencias significativas en las tendencias previas a la intervención para las escuelas participantes en el AGE en los primeros años y en los posteriores. Aun cuando las diferencias insignificantes en las tendencias previas a la intervención deberían haber aliviado las preocupaciones sobre los sesgos resultantes de la colocación endógena del programa, los autores utilizaron los efectos fijos de la escuela para tratar cualquier sesgo potencial que pudiese surgir de fuentes invariantes con respecto al tiempo. Los autores hicieron también ensayos sobre sesgos que surgiesen de cambios en la distribución de estudiantes en las escuelas, pero no encontraron evidencia que fuese motivo de preocupaciones (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006).

Un estudio más reciente de AGE, el de López-Calva y Espinosa (2006) produjo evidencia adicional para apoyar los estudios anteriores. López-Calva y Espinosa encontraron que la participación en AGE tenía un efecto positivo en los puntajes de las pruebas estudiantiles en los grados 4° a 6° (de primaria) para español y ma-

temáticas. Los autores utilizaron una estrategia de estimación de pareo (*matching estimation*) para identificar sus resultados, los cuales son sólidos con respecto a controles para variables socioeconómicas pertinentes, como la participación en el programa Oportunidades –de transferencias condicionadas de dinero– y características de maestros y de escuelas, como también para estrategias alternativas de estratificación.

### *Nicaragua*

La reforma de autonomía escolar en Nicaragua se implementó en 1991 con los objetivos de incrementar la participación comunitaria en la administración educativa, obtener recursos financieros para las escuelas aparte de la financiación oficial, y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros (Parker, 2005).

Las escuelas autónomas deben tener un consejo escolar conformado por el director, los maestros, los padres y los estudiantes, y sus integrantes son elegidos o nombrados por las autoridades locales. Aunque todos los integrantes del consejo deberían ser participantes activos, la mayor parte de los consejos suele dirigirlos el director de la escuela (Parker, 2005). El tamaño del consejo varía según el de la escuela (King y Özler, 1998) y los consejos pueden contratar y despedir al director, y participan en el mantenimiento de las instalaciones escolares y en el aseguramiento de la calidad académica.

Las escuelas autónomas reciben sus fondos directamente del Ministerio de Educación, que se basa en el número de estudiantes (aunque existe una escala variable mediante la cual las escuelas más pequeñas obtienen más que las grandes). Como parte de la reforma original, las escuelas autónomas podrían fijar tarifas obligatorias, pero éstas fueron eliminadas por la legislación que se introdujo en 2002, que abolió explícitamente el derecho a cobrar tarifas. No obstante, muchas escuelas estimulan las donaciones voluntarias (Parker, 2005).

King y Özler (1998) estudiaron los efectos de la autonomía escolar en los puntajes de las pruebas en matemáticas y español, para lo cual utilizaron un diseño de comparación emparejado basado en la selección de una muestra de escuelas de tratamiento (escuelas autónomas) y un grupo control de escuelas públicas no autónomas y privadas. Sus datos incluyeron un panel de dos encuestas emparejadas de escuelas y de hogares realizadas en 1995 y 1997, y pruebas de logros estudiantiles de 1996. Sin embargo, la muestra no fue representativa nacionalmente y adoleció de falta de datos y otros problemas. La autonomía se midió conforme a derecho (si una escuela había firmado contrato con el Ministerio de Educación para ser escuela autónoma) o conforme a hecho (midiendo el porcentaje de decisiones tomadas por el consejo escolar y no por el gobierno central o local). Los autores encontraron que la autonomía medida conforme a derecho no tuvo efectos estadísticamente significativos en el logro estudiantil. Sin embargo, encontraron que la autonomía conforme a hecho tuvo efectos positivos en

la promoción de los estudiantes y el logro de los mismos en matemáticas y lenguaje en primaria, y en lenguaje en secundaria.

En un análisis posterior se examinaron los efectos de dos medidas más refinadas de autonomía, en el logro de los estudiantes (King, Özler y Rawlings, 1999). La primera variable midió el porcentaje de decisiones tomadas por el consejo escolar en asuntos pedagógicos (por ejemplo, tamaño de las clases, planes de estudio y textos) y la segunda variable fue el porcentaje de decisiones relativas a los maestros (contratación, despido, evaluación, supervisión, capacitación y relaciones con el sindicato de maestros). Los hallazgos del estudio sobre la influencia de la autonomía en asuntos pedagógicos en el logro estudiantil fueron mixtos, lo que es lógico, dado que la reforma de AED no tuvo efectos significativos en la toma de decisiones escolares sobre cuestiones pedagógicas. Sin embargo, parece que tener más autonomía en asuntos relacionados con los maestros tiene un efecto positivo y significativo en el logro de los estudiantes de primaria (ambas materias) y de secundaria (solamente lenguaje).

Utilizando datos más recientes (y nacionalmente representativos) de 2002, Parker (2005) encontró que la autonomía escolar tuvo efectos positivos en los puntajes de pruebas de matemáticas de tercer grado, pero efectos negativos en los de sexto grado. No hubo efectos significativos en los puntajes de las pruebas de español. Ninguna de las variables de maestros y escuelas parece haber podido explicar las diferencias positivas entre las escuelas autónomas y las no autónomas (donde existían). Estos resultados se derivan de una estimación de pareo (*propensity score*) que empareja las observaciones a nivel de estudiantes.<sup>3</sup>

Por último, aumentando la influencia de las escuelas en la toma de decisiones relativas a los maestros, está el área de la reforma de la descentralización en Nicaragua que parece haber tenido el mayor efecto en los logros estudiantiles (King, Özler y Rawlings, 1999).

## Programas en África

Hay en curso varias reformas de AED en África.<sup>4</sup> Algunos de los primeros intentos fueron concebidos bajo el paraguas del “desarrollo escolar total” (WSD), un paquete

---

3 En otro estudio de Arcia, Porta Pallais y Laguna (2004) pareció haberse encontrado que la reforma de AED en Nicaragua tuvo un efecto positivo en el logro estudiantil. Sin embargo, su metodología se limitó a pruebas de comparación de medias (*mean test comparisons*), pruebas de significación de puntajes de comparación de medias (*mean test scores*) y diferencias en puntajes de pruebas para escuelas centralizadas (tradicionales) y autónomas. Dado que ese método no incluye controles para estudiantes, maestros o escuelas que pudiesen explicar también algunas de las diferencias, no se publican esos resultados aquí.

4 Esta sección se basa en el trabajo de la Africa Impact Evaluation Initiative en el Banco Mundial, con la guía de Arianna Legovini y la colaboración de Muna Meky y Nandini Krishnan.

de reformas encaminadas a mejorar la administración escolar, la capacitación en el servicio, y el control y evaluación, entre otras cosas (Akyeampong, 2004). El enfoque integral hacia el mejoramiento escolar se ha implementado, con algunas variaciones, en países como Ghana y Sudáfrica. En Ghana, el objetivo central del proyecto WSD es proveer desarrollo profesional (capacitación durante el servicio) a los maestros para ayudarles a mejorar su enseñanza y el aprendizaje de sus estudiantes. El programa sudafricano WSD se centra en mejorar el desempeño académico de los estudiantes.

En otros países (inclusive Ghana) se están implementando reformas de AED semejantes a las adoptadas en América Central. Por ejemplo, Mozambique fue uno de los primeros en implementar estas reformas y ahora efectúa pequeñas donaciones a escuelas que participan en el programa de AED (Banco Mundial, 2008c). Estas escuelas las administra un comité escolar con capacidad de gastar fondos en insumos básicos para el salón de clases y materiales educativos. Como parte de la reforma, las escuelas participantes deben publicar datos sobre los logros de los estudiantes y un informe sobre cómo se emplea el dinero.

En esta sección se analizan algunas de las reformas de AED en África para las cuales existe información disponible y detallada sobre programas y evaluaciones.

### *Benín*

Después de las reformas democráticas de 1990 se aprobó una reforma de descentralización en Benín en 1999. Sin embargo, la educación primaria continuó caracterizándose por inscripciones bajas, resultados de aprendizaje deficientes y gran número de estudiantes por maestro. Con el fin de resolver estos problemas, el Ministerio de Educación Primaria y Secundaria implementó un programa de AED en 2006.

El propósito de las reformas fue hacer que las escuelas fuesen más responsables ante las comunidades locales mediante la capacitación y facultades para los comités escolares, y el uso de medios de comunicación masiva para que la comunidad local tuviese más información disponible sobre la escuela.<sup>5</sup> Más específicamente, el programa estaba destinado a aumentar el poder de toma de decisiones de los consejos escolares y los recién elegidos concejos municipales, para incrementar la participación de los padres en las escuelas y estimular una administración financiera transparente. Los consejos escolares en Benín tienen siete miembros a nivel de la comuna (municipio) y 13 a nivel escolar. La membresía a nivel escolar comprende seis representantes de la

---

5 Reinnika y Svensson (2004) encontraron que una campaña periodística en Uganda, que publicó los derechos de financiación de cada escuela y presentó información sobre el manejo de los funcionarios locales de un gran programa de donaciones educativas, tuvo éxito para reducir la mala apropiación de los fondos escolares. Esta amplia difusión de información tuvo también un efecto positivo en las inscripciones y el aprendizaje de los estudiantes.

asociación de padres, el director de la escuela, dos representantes de las organizaciones comunitarias, el jefe de la aldea y tres maestros. El consejo escolar tiene control sobre el presupuesto, el manejo del personal, la pedagogía y la obtención de fondos para la escuela.

El programa tiene los siguientes componentes: 1) reuniones conjuntas del personal de la escuela, el consejo escolar y la comunidad local; 2) premios en dinero a los maestros candidatizados, por voto secreto de los miembros del consejo escolar, y 3) capacitación en procedimientos financieros y destrezas de supervisión para los integrantes del consejo escolar.

Actualmente se hace un experimento con métodos aleatorios para evaluar el programa. En junio de 2008 se completó una encuesta de datos básicos y se planean dos encuestas de seguimiento para 2009 y 2010. El análisis de los datos recopilados hasta el momento sugiere que la existencia y eficacia de las APM (Asociaciones de padres y maestros) se correlaciona en forma positiva con el desempeño académico de los estudiantes, medido por los puntajes en un examen nacional. Los datos de una prueba efectuada al azar sobre fluidez en la lectura sugieren que el asistir al preescolar, tener electricidad en el hogar y padres o custodios alfabetizados se asocian con mayores puntajes en las pruebas.

En el experimento se someterán a prueba dos diseños de intervención. El primero incluye la creación de comités de AED a nivel escolar y de comuna, los cuales tienen una estructura, un mandato y un programa de actividades bien definidos, y los integrantes reciben capacitación en destrezas administrativas. En el segundo, además de los factores incluidos en el primer tratamiento, se tiene un programa semanal de radio que cubre las actividades de los comités, difunde los informes y promueve el debate público sobre los resultados educativos.

Se seleccionaron 36 comunas de un total de 70, para someter a prueba los efectos de esta intervención. Por cada uno de los 12 departamentos de Benín, se escogieron al azar tres comunas. Una comuna recibió el tratamiento 1, otra el tratamiento 2 y la última fue seleccionada como grupo de control. Wantchékon (2008) analizó los valores medios y los errores estándar de las variables de características de la escuela, de los estudiantes y de la APM. Basado en las variables observables, el autor no encontró diferencias significativas entre las comunas seleccionadas para el tratamiento 1, el 2 y el grupo de control. Las variables utilizadas para medir el impacto fueron los resultados del aprendizaje estudiantil, las tasas de inscripción, el logro en el grado escolar, la asistencia de maestros y alumnos, la satisfacción de la comunidad y la participación y contribución financiera de la comunidad local.

## ***Gambia***

En Gambia, la mayoría de las escuelas tienen APM, las cuales con mucha frecuencia no tienen un mandato claro con respecto a los asuntos escolares y tampoco autoridad

sobre el funcionamiento y administración de las escuelas. Usualmente, la APM la dirige una de las personas más influyentes de la comunidad, a menudo su jefe, quien permanece en la posición durante décadas.

A nivel escolar, el director solía ser la única persona que tomaba las decisiones sobre todos los aspectos operativos de la escuela. Sin embargo, en 2008 se introdujo un programa de AED que incluyó a todos los interesados en una administración transparente de la escuela, con el objetivo de mejorar la calidad de la escuela y el logro de los estudiantes.

Como parte del nuevo programa de AED, se están estableciendo comités de administración escolar (CAE) y los miembros de los comités y el personal de la escuela recibirán capacitación en las destrezas necesarias para administrar la escuela. Los CAE reciben una donación para apoyar las actividades de enseñanza y aprendizaje.<sup>6</sup> Además, se está adoptando una constitución de APM de reciente diseño.

Hay una evaluación en curso de este programa, para medir el impacto de las reformas de AED (incluyendo la provisión de donaciones escolares) en las actividades de los maestros y el aprendizaje estudiantil. La evaluación se diseñó como experimento aleatorio que incluyó dos intervenciones: 1) la adopción de una nueva constitución para los CAE, la capacitación en éstos y la donación escolar (a este tratamiento se le denomina tratamiento WSD), y 2) las donaciones a los CAE. La evaluación se realizará en unas 273 escuelas, de las cuales se seleccionaron 90 al azar para el tratamiento WSD, 94 para la donación solamente y 89 para el grupo de control.

## **Ghana**

En 1995, Ghana aprobó las reformas para la Educación Básica Universal Gratuita y Obligatoria, en las cuales se destacó la importancia de la participación comunitaria en la prestación eficaz del servicio de educación y se ordenó una revisión de las estructuras de administración educativa a todos los niveles para acercar más la administración y responsabilidad de los servicios a la comunidad. Aun antes de implementarse estas reformas, con la Ley de Servicios Educativos de Ghana de 1994, se crearon los comités de administración escolar (CAE), instituciones basadas en la comunidad, que representan la comunidad total de una escuela particular o un grupo de escuelas. El propósito de los CAE es garantizar que los estudiantes de educación básica reciban la mejor educación posible. Los comités los conforman 15 miembros, que incluyen al director, los miembros de la APM y otros representantes de la comunidad (Banco Mundial, 2008b).

---

6 Los montos de las donaciones son US\$650, US\$750, US\$1.100 o US\$1.300, dependiendo del tamaño de la escuela y su condición de adversidad, definida por el Departamento de Estado para la Educación Básica y Secundaria.

Al igual que en Ruanda, el gobierno de Ghana les entrega las donaciones de capacitación por cada estudiante directamente a las escuelas. Los CAE pueden utilizar estas donaciones de capacitación para adquirir suministros escolares y contratar maestros adicionales.

El Banco Mundial efectuará una evaluación de impacto del programa de AED de Ghana a fin de someter a prueba el efecto de la información y la creación de los CAE en los resultados financieros y educativos a nivel de escuela. En particular, la evaluación someterá a prueba dos intervenciones. La primera se diseñó para proporcionar a los CAE lineamientos específicos y capacitación para ayudarles a cumplir su papel y suministrarles información sobre el estado del desempeño y los gastos financieros de la escuela con el fin de aumentar la responsabilidad. La segunda suministrará a las escuelas de tratamiento sólo información pertinente, sin capacitación. La evaluación tendrá un diseño aleatorio a nivel escolar con 100 escuelas de tratamiento y 100 de control, y los datos de línea de base se recopilarán a finales de 2008.

### *Kenia*

En Kenia, la participación de la comunidad en las escuelas se realiza a través de comités escolares. Estos comités, o asociaciones de padres y maestros incluyen padres que son elegidos y representantes de la Junta Distrital de Educación. En general, las responsabilidades de los comités se limitan a sugerir promociones y transferencias de maestros a través del Ministerio de Educación, supervisar el gasto de las donaciones de capacitación y participar en el diseño e implementación de los planes de desarrollo de la escuela. Aunque históricamente la mayor parte de los maestros de Kenia fueron contratados centralmente a través de la Comisión de Servicios Magisteriales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, algunos comités escolares emplearon maestros localmente, utilizando la contribución financiera de los padres y a estos maestros se les denominó maestros APM. Los recién graduados de escuelas universitarias de capacitación de maestros trabajaban a menudo durante varios años como maestros APM y luego obtenían posiciones como maestros del servicio civil (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

Con la introducción de la educación primaria gratuita en Kenia, los padres dejaron de estar obligados a pagar tarifas de inscripción, lo que produjo grandes incrementos en la inscripción estudiantil, pero significó que los comités escolares no podían ya obtener fondos suficientes para remunerar a los maestros APM, de modo que el número de estudiantes por maestro aumentó en forma significativa en las escuelas primarias de Kenia. Un proyecto piloto implementado entre 2005 y 2007, con financiación del Banco Mundial y el International Child Support Africa (ICS) proporcionó los fondos a las APM para contratar un maestro adicional (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

El programa, llamado Del Maestro Adicional (ETP por sus siglas en inglés) se diseñó como experimento aleatorio y proporcionó fondos a 140 escuelas (seleccionadas al azar de un grupo de 200 escuelas) para contratar un maestro adicional para las clases de primer grado. Estos maestros fueron empleados localmente, quizá a la cuarta parte del costo de los maestros del servicio civil, pero con las mismas calificaciones académicas.<sup>7</sup> Al contratarse un maestro, el ICS desembolsaba los fondos a los comités escolares y éstos le pagaban entonces un salario mensual al maestro. Al continuar el programa el año siguiente, los comités escolares eran libres de reemplazar o mantener los maestros adicionales y se les estimuló a pasar a los maestros a segundo grado con el mismo grupo de estudiantes.

En la mitad de estas 140 escuelas (a las que en adelante se les denominará escuelas ETP “sin seguimiento”) los estudiantes de primer grado fueron asignados al azar a un maestro por contrato o a uno del servicio civil (en las escuelas ETP sin seguimiento). En la otra mitad (a las que en adelante se les denominará escuelas ETP “con seguimiento”), se dividió a las clases de primer grado en dos secciones según el logro inicial y luego se asignaron al azar las secciones a un maestro por contrato o uno del servicio civil. Además, de las 140 escuelas de la muestra destinados a recibir financiación para contratar localmente un maestro, 70 fueron seleccionadas al azar para participar en la intervención de AED.

Esta intervención se diseñó con el fin de facultar a los comités escolares para hacer seguimiento al desempeño de los maestros. En cada escuela de las del tratamiento de AED, el comité escolar sostenía una reunión de revisión formal al finalizar el primer año escolar (2005) para evaluar el desempeño del maestro por contrato y decidir si renovar su contrato o buscar un reemplazo. Para preparar a cada comité para esta tarea, el ICS proporcionó a los miembros un curso de capacitación breve y centrado en cómo se debía monitorear el desempeño del maestro por contrato. Se enseñaron técnicas a los integrantes del comité para solicitar aportes de los padres y controlar la asistencia de los maestros. Se conformó un subcomité formal compuesto por padres de alumnos de primer grado para evaluar al maestro por contrato y presentar un informe de desempeño al final del primer año (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

A los 18 meses de estar en el programa, los estudiantes de todos los grupos de tratamiento tenían en promedio puntajes en las pruebas de un 23% de una desviación estándar más altos que los de los estudiantes asignados a los maestros del servicio civil. Además, los puntajes fueron un 30% de una desviación estándar más altos que los de los estudiantes de las escuelas no pertenecientes al ETP. Todas las diferencias fueron estadísticamente significativas a los niveles convencionales y el efecto del

---

7 La asignación mensual en este programa totalizó K Sh 2.500 (aproximadamente US\$35) situándola en el tope del rango de lo que suelen pagar los comités escolares a maestros adicionales en Kenia (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

maestro adicional pareció ser mayor cuando el comité escolar recibió capacitación sobre el manejo de los maestros por contrato. Los autores informaron también sobre la evidencia de que el programa de administración escolar descentralizada fue útil para mejorar los puntajes de las pruebas de los estudiantes con maestros del servicio civil e igualmente tuvo éxito en la reducción de las tasas de ausencia a clase de esos maestros. Los estudiantes con maestros del servicio civil en las escuelas del ETP que participaron en el programa de AED obtuvieron puntajes más altos, entre 0,18 y 0,24 desviaciones estándar en matemáticas, que sus equivalentes en las escuelas del ETP que no participaron en el programa de AED (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

Un examen más detallado de los resultados sugiere, con respecto a las ausencias de maestros, que los del servicio civil en las escuelas sin seguimiento que no participaron en el programa de AED tenían mayor probabilidad de ausencia que los del grupo control (la asistencia de los maestros bajó en 21 puntos porcentuales). Los autores sostienen que este hallazgo sugiere que los maestros del servicio civil aprovecharon la presencia de los maestros por contrato y trabajaron menos. Sin embargo, los maestros del servicio civil de las escuelas sin seguimiento, participantes en el programa de AED, tuvieron 7,8 puntos porcentuales más de probabilidad de estar en clase enseñando durante los chequeos al azar del ICS. Los autores sostienen que el programa de AED probablemente hizo énfasis en la responsabilidad de los maestros por contrato con respecto a las clases específicas a las cuales estuvieron asignados y así le dificultaron al director o a los maestros del servicio civil de esas escuelas, utilizar los maestros adicionales para relevarlos de sus propios deberes cuando realmente se presentaban a la escuela. Además, los maestros por contrato de estas escuelas tuvieron mayor incentivo para complacer al comité escolar y menor incentivo para complacer a los demás maestros y al director (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

En resumen, Duflo y sus colegas concluyeron que la simple introducción de un nuevo maestro por contrato y la asignación al azar de los estudiantes a este nuevo maestro o a los del servicio civil, sin capacitar al comité escolar y sin seguimiento por el logro inicial, tuvo un efecto pequeño (13% de una desviación estándar) pero insignificante en los puntajes de las pruebas, a pesar de disminuir el tamaño de la clase en unos 40 estudiantes. El efecto es mayor (19% de una desviación estándar, significativo al nivel del 10%) cuando los comités escolares reciben capacitación sobre cómo manejar al maestro por contrato (Duflo, Dupas y Kremer, 2007).

Los investigadores argumentan que el programa de AED reforzó el papel de los padres (en oposición al de los directores, quienes a menudo dominan los comités) en la contratación, el seguimiento y la conservación de los maestros por contrato. Aunque se instruyó a los padres sobre el seguimiento de los maestros por contrato, el programa de AED no tuvo impacto significativo en los registros de asistencia o las actividades de los maestros por contrato (quizá porque ya eran satisfactorios), pero sí aumentó los esfuerzos de los maestros del servicio civil. Además, los autores aseguran que el

desempeño superior de los maestros por contrato puede haber sido resultado de que los comités escolares eligiesen mejores maestros, o de los incentivos más fuertes a los maestros por contrato. Por último, los autores notaron que los maestros por contrato pueden haber considerado su propio desempeño como un punto de apoyo a la ocupación de una posición del servicio civil.

### *Madagascar*

Desde el año escolar 2002-2003, Madagascar ha iniciado varios programas de AED, muchos de los cuales empezaron como pequeños programas piloto con ayuda de donantes y aumentaron en forma gradual en toda la nación. Existen tres tipos principales de programas de AED que operan actualmente en el país: 1) donaciones escolares (*caisse école, caja escolar*), 2) maestros comunitarios (*enseignants*, de las asociaciones de padres de estudiantes escolares) y 3) consejos escolares (asociaciones de maestros, FAF). Además, otro programa implementado parcialmente en escuelas públicas de primaria desde 2005 incluye el desarrollo de planes de mejoramiento escolar (*contrat program*), si bien este programa no se relaciona con ningún programa de donación escolar.

La *caisse école* ha estado vigente desde el año escolar 2002-2003 y, desde entonces, todas las escuelas de primaria públicas y privadas han recibido donaciones escolares para sustituir las tarifas escolares que antes se cobraban. La fórmula de asignación es per cápita, con un ajuste basado en las condiciones de ubicación de la escuela y el monto per cápita para las escuelas privadas es menor que para las escuelas públicas de primaria. Los objetivos de las donaciones son aumentar la dotación de materiales escolares y mejorar el entorno escolar. Las escuelas pueden emplear el dinero en materiales para los maestros y el consejo escolar, textos, materiales deportivos, mantenimiento y reparaciones escolares y costos de distribución y viajes necesarios para realizar estas compras. El consejo escolar administra la *caisse école* en cada escuela.

El programa *enseignants* FRAM se diseñó para apoyar la contratación de maestros comunitarios. Las asociaciones de padres ayudan a obtener los fondos necesarios para pagar los maestros y, desde 2006, el gobierno de Madagascar ha subsidiado sus salarios. Además, las asociaciones de padres tienen injerencia en la contratación y despido de estos maestros comunitarios.

Los FAF funcionan como “una asociación para el desarrollo escolar” entre los distintos participantes a nivel local. Sus integrantes son los padres, el director de la escuela, los maestros, miembros de las ONG, líderes locales religiosos y empresariales, y funcionarios del gobierno local. El comité ejecutivo del FAF es elegido por un período de tres años. Por último el *contrat programme*, implementado en 2005, se diseñó para ayudar a los consejos de administración escolar a desarrollar e implementar planes anuales de mejoramiento escolar.

Actualmente se lleva a cabo una evaluación del programa, que será un experimento al azar con tres intervenciones distintas, dirigidas a conocer si los mejores flujos de información entre los proveedores del servicio y los estudiantes han tenido algún efecto en los resultados de estos últimos. Las intervenciones incluirán capacitación, tarjetas de informe escolar, y herramientas y lineamientos administrativos. Algunas escuelas recibirán las tres intervenciones y otras sólo recibirán una o dos.

## *Níger*

En 2002 el sector educativo en Níger fue descentralizado y se establecieron los comités de gestión escolar (Coges). A éstos se les entregaron directamente las donaciones, para incrementar la proporción de recursos financieros que llegase al nivel escolar y proveer fondos para ejecutar los planes de acción escolares, de acuerdo con las necesidades locales.

El programa Coges incluye dos componentes principales. Primero, los miembros del comité escolar reciben capacitación en las destrezas necesarias para cumplir sus responsabilidades de administración. Segundo, las escuelas reciben donaciones que pueden utilizarse para mejorar sus insumos, comprar horas adicionales de enseñanza o mejorar su mantenimiento. Estas donaciones consisten en un pago único de suma global al principio del año escolar (en promedio, US\$209 por escuela y US\$2 por estudiante). El monto de la donación varía según el tamaño de la escuela (esto es, el número de salones de clase). En 2002, los Coges empezaron a establecerse en las escuelas públicas de primaria en tres regiones de Níger.

El comité escolar está conformado por un presidente (un miembro de la asociación de padres), un tesorero (un representante de la asociación de madres), un secretario, el director de la escuela y tres miembros (un representante de los maestros y dos miembros de la asociación de padres). El comité puede: 1) decidir en qué utilizar la donación escolar; 2) supervisar y evaluar a los maestros; 3) consultar con la escuela la contratación de maestros por contrato, y 4) contratar y despedir maestros comunitarios.

Se inició una evaluación para conocer cómo afectan las donaciones el funcionamiento del comité escolar, la administración de la escuela y, en últimas, la calidad de la educación que se ofrece. Los resultados básicos de la medición son la participación de los padres, la administración de la escuela (por ejemplo, la asistencia de los maestros y el desarrollo e implementación del plan de mejoramiento escolar), las tasas de repetición y los puntajes de los estudiantes en las pruebas. La evaluación se implementa como un experimento aleatorio a nivel escolar en dos regiones de Níger (Tahoua y Zinder), regiones donde los comités escolares ya están en funcionamiento y los miembros han recibido capacitación.

Se encuentran en fase de ensayo tres intervenciones distintas: 1) con sólo donaciones; 2) con donaciones más seguimiento financiero de las escuelas; 3) con

donaciones más una lista de gastos no elegibles. De un total de mil escuelas, 500 conforman el grupo de referencia y 500 el de control. Para implementar la evaluación, se realizó una encuesta para datos básicos y pruebas para estudiantes durante el verano de 2008, con seguimientos en años posteriores. Después de publicarse los resultados de la evaluación, el gobierno considerará aumentar gradualmente el programa a toda la nación.

### *Ruanda*

Como parte de una reforma de descentralización funcional y fiscal más amplia que se había iniciado en el año 2000 y que dio a las autoridades locales la responsabilidad de la prestación del servicio y el poder de obtener ingresos dentro de sus jurisdicciones, el gobierno de Ruanda implementó varias reformas educativas encaminadas a mejorar la prestación del servicio en el sector educativo, descentralizando la autoridad en la toma de decisiones presupuestarias y administrativas. El enfoque principal fue fortalecer los mecanismos de responsabilidad estimulando una mayor participación distrital y comunitaria en la planeación y manejo de los recursos escolares (Banco Mundial, 2008d).

El sector educativo de Ruanda fue descentralizado desde 2005 y las escuelas del nivel básico educativo las controlan los funcionarios de educación distrital, los directores y las APM. Aunque estas últimas no tienen autoridad sobre las decisiones presupuestarias o el manejo del personal –es decir, no tienen poder de contratar y despedir– tienen el poder de amonestar a los maestros permanentes y deben ser consultadas sobre el empleo de los maestros por contrato. Así, una de las prioridades principales en la futura reforma educativa de Ruanda es la descentralización adicional de la toma de decisiones, que deben asumir las APM. Sin embargo, se tiene el problema de encontrar formas de garantizar su participación plena en el proceso de la administración escolar.

Un paso importante en el proceso de descentralización fue la implementación de la educación primaria gratuita. Las tarifas escolares fueron abolidas en 2003 y en su reemplazo se estableció una donación per cápita para todas las escuelas, que el gobierno central les entrega directamente depositándola en las cuentas bancarias de las escuelas; con estas donaciones manejadas por las escuelas aumentó de modo sustancial (de US\$0,60 en 2004, a US\$10,00 en 2007) la financiación por cada estudiante de primaria en los tres primeros años de ejecución de la política. Los consejos escolares pueden utilizar las donaciones per cápita para adquirir útiles escolares, otorgar bonificaciones a los maestros (condicionadas al cabal cumplimiento de un conjunto de requisitos acordados entre cada maestro y el director) y contribuir a los costos totales (salario y bonificación) de los maestros empleados con un contrato a término fijo. Los consejos escolares los conforman 10 integrantes, que incluyen al director y miembros de la APM.

Sin embargo, informes no oficiales provenientes de Ruanda sugieren que el director toma la mayoría de las decisiones sin mucho aporte de los miembros de la APM.

En el Banco Mundial se está diseñando una evaluación de las donaciones per cápita del programa de AED en Ruanda, con métodos aleatorios, que incluye 100 escuelas para el grupo de tratamiento y 100 para el de control. El propósito de la evaluación es determinar el efecto de la mayor seguridad del empleo de los maestros y el fortalecimiento de los consejos administrativos escolares en el desempeño de los maestros, la participación de la APM y los puntajes de las pruebas estudiantiles. En la primera parte se evaluará el desempeño de los maestros por contrato empleados con el sistema de AED. En la segunda parte se examinará cómo han afectado los comités de administración escolar la toma de decisiones, y si es posible aumentar la contribución de los miembros de la APM ofreciéndoles capacitación en gobernabilidad escolar, administración y funcionamiento escolar, y otros temas. De ser evaluados favorablemente, los maestros por contrato de las escuelas de tratamiento tendrán un cargo permanente en la escuela y recibirán capacitación en APM. Se esperaba recopilar los datos básicos de la prueba para la evaluación en los primeros meses de 2009.

### *Senegal*

En este país, las dependencias locales de educación administran la educación primaria y exigen a las escuelas desarrollar un plan o proyecto anual de mejoramiento escolar. Con la ejecución de un nuevo programa de AED que deberá implementarse pronto en Senegal (el *Projet d'Ecole*), se proporcionarán a las escuelas los recursos financieros (aproximadamente US\$3.000 por escuela) para implementar sus planes. En ese programa, un comité escolar compuesto por maestros y padres debe remitir una solicitud de fondos a un comité de la oficina local de educación, donde se evaluarán las distintas propuestas de donaciones de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación. Estos lineamientos requieren que todas las solicitudes se centren en actividades pedagógicas (Banco Mundial, 2008e).

El objetivo principal del programa es mejorar la calidad escolar (medida por el logro académico de los estudiantes), específicamente dotando con más y mejores recursos pedagógicos a la escuela, por lo que los comités escolares podrán utilizar las donaciones para adquirir materiales pedagógicos e insumos, y también financiar la capacitación de los maestros.

Ya se inició una evaluación de este proyecto en la que se utilizan métodos aleatorios. Las escuelas que han remitido proyectos elegibles de calidad suficiente y preparados por los comités, participarán en un sorteo para la distribución de los fondos disponibles. Se alienta a todas las escuelas a solicitar la financiación y las solicitudes que no cumplan con los estándares mínimos se devolverán a las escuelas de modo que puedan revisarlas y remitirlas nuevamente para su consideración.

El diseño de la evaluación de impacto del programa de las donaciones escolares se compone de dos grupos de tratamiento seleccionados al azar. El primero, que incluye 100 escuelas, ingresó al programa en 2008 y se seleccionaron otras 100 escuelas para el grupo de control, las cuales fueron excluidas del programa durante 2 años. El segundo grupo, que incluirá otras 100 escuelas, empezó a participar en la intervención en 2009.

Si las escuelas seleccionadas para el primer período reciben fondos al año siguiente, el equipo de evaluación podrá realizar la prueba de si el año adicional de exposición causa un mayor progreso, en relación con el grupo de control. Por otra parte, si es posible recopilar datos en una segunda cohorte un año después y hacer seguimiento a los mismos estudiantes al final del segundo año escolar, será posible comparar el desempeño de los estudiantes de la primera cohorte con el de los de la segunda (cada uno frente a su respectivo grupo de control). La evaluación mostrará si los efectos del programa son más pronunciados cuanto más tiempo opere éste en la escuela.

Durante el otoño de 2008 se recopilaron los datos básicos de la encuesta sobre los siguientes indicadores: asistencia de maestros y estudiantes, disponibilidad de materiales de aprendizaje y enseñanza, actividades y asignación de tiempo de los maestros, participación de la APM en la administración de la escuela, tasas de repetición de grados, tasas de abandono, y puntajes de las pruebas en matemáticas y lectura o lenguaje. El instrumento de evaluación incluirá información sobre la escuela y los maestros y el director, y se efectuará una encuesta a una muestra de los hogares de los estudiantes.

Habrán dos encuestas de seguimiento. La primera al final del año escolar 2008-2009, en la que se recopilarán datos sobre la primera cohorte. Si se agregan más escuelas al programa en 2009, los datos recopilados en la primera encuesta servirán también como datos básicos para el segundo grupo de tratamiento. La segunda encuesta de seguimiento se efectuará en 2010, y se recopilará información sobre todos los estudiantes y escuelas que hayan participado en el programa de AED durante este período y también información sobre los del grupo de control.

## **Programas en Asia**

En esta sección se presentan tres casos de gestión basada en la escuela (GBE) en Asia: Camboya, Hong Kong (China) e Indonesia, los cuales difieren en la cantidad de los fondos que recibe la escuela, las responsabilidades de la comunidad y la APM, y el alcance de los instrumentos de descentralización.

### ***Camboya***

El programa de donaciones escolares EQIP se inició en la provincia de Takeo en 1998 con un conjunto piloto de 10 grupos y se amplió posteriormente, para incluir cerca

de 1.000 escuelas en tres provincias entre 1998 y 2003. Las escuelas del EQIP reciben donaciones en dinero que se invierte de acuerdo con las prioridades fijadas por el comité del grupo local –que representa un promedio de seis escuelas– como parte de un plan de grupo.

El programa de donaciones se diseñó para mejorar la calidad de la educación escolar en dos formas. La primera mejora es simplemente un efecto de los recursos, pues los grupos de escuelas reciben dinero que puede utilizarse para adquirir insumos adicionales, como nuevo equipo, capacitación de maestros y bibliotecas para los estudiantes. La segunda mejora de calidad es un incremento en la capacidad de administración escolar que se produce al adquirir las escuelas del grupo una experiencia valiosa en planeación participativa y al ejecutar los planes escolares. Con la descentralización de la planeación y la ejecución se espera que el programa de donaciones dé como resultado un uso más eficiente de los fondos que el que generan intervenciones educativas estándar descendentes (*top-down*).

Las revisiones cualitativas del programa han sido positivas hasta el momento (Geeves y otros, 2002). El proyecto EQIP ha entregado el dinero oportunamente y los donantes en general están satisfechos con la forma como se ha empleado. En relación con evaluaciones del programa, los resultados preliminares de Benveniste y Marshall (2004) presentaron una variación sistemática en el gasto por parte de los grupos escolares asociados con características específicas de las escuelas y participación de los padres. Sin embargo, la mayor variación se asocia con las variables del año y la provincia, lo que sugiere que las fuerzas centrales ejercen influencia considerable en las escogencias locales.

En relación con los resultados, los preliminares sugieren que la participación en el programa EQIP se asocia con tasas de abandono marginalmente inferiores, con mayores tasas de promoción y con mejores logros académicos. Estos resultados son sólidos con respecto a la inclusión de controles para características de escuela y comunidad, y efectos fijos a nivel de provincia. Para este análisis, los autores utilizaron análisis de regresión con datos de 5 años y aprovecharon la estrategia de introducción gradual para reducir el potencial de sesgo de selección. La estrategia empírica consistió en realizar la regresión de los puntajes de pruebas estudiantiles sobre características de estudiantes, maestros y escuelas, con controles adicionales para la provincia y el año. Todas las características de comunidad, escuela, director y maestros se fijaron en sus niveles de 1998 anteriores al EQIP (Benveniste y Marshall, 2004).

Las comparaciones de eficacia en función de los costos son en general favorables, pues el dinero de EQIP gastado en actividades específicas –como desarrollo de maestros y mejoras en infraestructura– se asoció con rendimientos mayores que los que habrían producido otras posibles intervenciones.

### *Hong Kong (China)*

En 1991 se inició en Hong Kong la implementación de una serie de reformas de AED, a semejanza de las de Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos (Dimmock y Walker, 1998b; Wong, 2003). La Iniciativa de Administración Escolar (SMI por sus siglas en inglés) se encaminó a mejorar la eficacia de las escuelas estableciendo nuevos papeles y relaciones entre el departamento de educación, los comités de administración escolar (CAE), los patrocinadores, los supervisores, los directores de escuelas, los maestros y los padres. Pretendía además proporcionar una mayor flexibilidad en las finanzas escolares, mejorar la responsabilidad y estimular la toma de decisiones en colaboración (Dimmock y Walker, 1998b). En 1997, la Comisión de Educación de Hong Kong amplió el ámbito de la reforma y otorgó autonomía a los CAE en las decisiones sobre el personal, los asuntos financieros y el diseño y ejecución del plan de estudios (Wong, 2003). Las escuelas pueden ingresar a la SMI en forma voluntaria y, para 1997, alrededor de un 30% de las escuelas había ingresado al sistema (Dimmock y Walker, 1998b).

Los primeros evaluadores de los efectos de las estrategias de la SMI concluyeron que la participación de los padres era mínima después de haberse implementado las reformas (Dimmock y Walker, 1998b). Con respecto al comportamiento de los maestros y los directores después de las reformas de AED, los investigadores hallaron que las reformas de la SMI estimularon una cultura escolar en la que los maestros y directores se sentían facultados y motivados en su condición de profesionales. Sin embargo, concluyeron también que no existía evidencia de que las reformas de la SMI hubiesen verdaderamente llegado al salón de clases y que tuviesen efecto en el trabajo de maestros y estudiantes (Dimmock y Walker, 1998b).

### *Indonesia*

En la última década, el gobierno de Indonesia introdujo elementos de AED en su sistema educativo al incluir al personal escolar (directores, maestros y personal administrativo) y a los padres en la administración de las escuelas para que éstos fuesen más responsables y sensibles a los padres y los estudiantes.

Sin embargo, sólo hasta 2005, con la introducción del Programa Asistencia Operativa Escolar (BOS, por sus iniciales en indonesio) los comités escolares contaron con dinero de manejo discrecional para ejercer su mandato. Con base en la experiencia del BOS, el gobierno ha dado otro paso para cimentar la AED y la participación de los padres con una regulación (la Regulación No. 19/2007) que amplía el papel de los comités escolares.

El éxito de la participación comunitaria en los proyectos indonesios –por ejemplo, el National Program for Community Empowerment, el Urban Poverty Program y el Kecamatan Development Program– indica que la presión social de una comunidad

local con buena información puede contribuir a reducir la corrupción y el mal manejo de los fondos. El diseño del programa BOS ya se asemeja mucho a los acuerdos institucionales y de implementación en los que fueron pioneros estos programas de desarrollo con participación de la comunidad. Se efectuará, con algunas modificaciones, una expansión del programa Avance del Conocimiento en la Asistencia Operativa Escolar para la Transparencia y la Responsabilidad que aprovechará las experiencias anteriores, ampliando el papel de los padres y la comunidad local en la planeación y aprobación de los presupuestos escolares para los fondos del BOS y controlando sus gastos.

El programa BOS entrega las donaciones en bloque a todas las escuelas en Indonesia, basado en una fórmula por estudiante y constituye la reforma de políticas más significativa de Indonesia en financiación de la educación en dos aspectos importantes: 1) las donaciones en bloque por estudiante ofrecen incentivos a los directores y maestros para concentrarse en mantener e incrementar las inscripciones, y 2) los fondos canalizados directamente a las escuelas facultan a los administradores escolares para elegir la mejor forma de asignar las donaciones de BOS. Los comités escolares, introducidos por primera vez en 1998 en el Programa de Becas y Donaciones y el Programa de Donaciones para el Avance Escolar, tenían la tarea de asistir en la selección de los estudiantes para las becas y supervisar el gasto escolar de las donaciones. Los comités escolares están conformados por representantes de los padres, líderes comunitarios, profesionales de la educación, el sector privado, asociaciones educativas, maestros, ONG y funcionarios de la aldea. Deben tener un mínimo de nueve miembros y su presidente debe ser externo a la escuela. Todas las escuelas públicas y privadas de primaria y secundaria de Indonesia son elegibles para solicitar financiación del BOS.

De acuerdo con los estándares internacionales, el programa BOS de Indonesia es una forma limitada de AED, sobre todo comparado con los programas de América Latina. Los comités escolares sólo tienen control sobre los gastos operativos no salariales. La AED de Indonesia en el programa BOS no permite que los comités contraten o despidan maestros ni que tengan control sobre los gastos de capital.

Una comparación de los datos anteriores al BOS de 94 escuelas en 16 distritos participantes en la primera Encuesta sobre Gobernabilidad y Descentralización indica que posiblemente hasta una tercera parte de los recursos asignados no ingresó a las escuelas. El programa BOS utiliza una fórmula muy sencilla y transparente y ofrece mecanismos para el escrutinio tanto desde arriba, a través de la auditoría interna, como desde abajo, a través de la movilización y supervisión de la comunidad. En el programa BOS, del que las escuelas reciben fondos operativos directamente y los asignan independientemente, se crean oportunidades de AED adicional.

Con datos de varias encuestas de hogares y del sistema de información del Ministerio de Educación, en una evaluación técnica de 2008, realizada por personal del Banco Mundial, se identificaron varios desarrollos positivos a los que ha contribuido

el programa BOS durante sus primeros años de operación. Es de particular notoriedad que el programa haya realizado una contribución significativa en la reducción de las tarifas escolares (de casi 40% en escuelas de primaria y secundaria), el aumento de los presupuestos operativos para las escuelas y la reducción de fugas en la transferencia de los fondos para la educación. Además, ha incrementado las tasas de inscripción y reducido las de deserción. La reducción en las tarifas para estudiantes pobres parece haber contribuido al menos parcialmente a las mayores inscripciones y menores tasas de abandono que pueden observarse al comparar los datos anteriores y posteriores al BOS. Además, en varias discusiones de grupos focales se ha mostrado que el programa BOS parece alentar a los padres a apoyar la transición de sus hijos de primaria a secundaria.

Por último, el programa BOS ha sido importante para promover y facilitar la AED y la participación de los padres y la comunidad. En la encuesta sobre Gobernabilidad y Descentralización del Banco Mundial, de 1.250 escuelas el 68% informó que había puesto en práctica los principios de la AED. De estas escuelas, el 95% afirmó haber experimentado beneficios positivos. La mayoría de las escuelas experimentó mejoras en las notas de los estudiantes (66% de las encuestadas), en la asistencia (el 29%) y en la disciplina (el 43%). Sin embargo, estos resultados deben tomarse con precaución, pues no se basan en pruebas u otras medidas estándar ni en una estrategia de evaluación rigurosa.

## Programas en el Medio Oriente y África septentrional

En esta sección se presentan dos casos, los de Israel y Qatar, los cuales muestran un alto nivel de heterogeneidad, como también sucede en los casos ya presentados.

### *Israel*

Con el fin de mejorar la calidad educativa en Israel, en 1992 el Ministerio de Educación israelí encomendó a un comité explorar la introducción de la AED en las escuelas. En 1997, el municipio de Jerusalén fue el primero en introducir la AED en 60 de las 74 escuelas de la ciudad (Nir, 2002), lo que se realizó de manera gradual en un período de 4 años.

Como parte de la reforma israelí de AED, se espera que las escuelas establezcan objetivos bien definidos, un plan de trabajo claro e implementen métodos de control y evaluación extensos. A cambio, pueden administrar la parte de su presupuesto no controlada por el gobierno central y asumen la responsabilidad de los asuntos de personal y de establecer un consejo escolar (Nir, 2002).

Utilizando datos de un estudio sobre maestros en 28 escuelas de primaria en Jerusalén, en tres años, Nir encontró que percibían las reformas de AED tanto como

una oportunidad como una carga. Por un lado, los maestros expresaron un mayor compromiso para maximizar el logro de los estudiantes y mayores expectativas de libertad profesional para sí mismos. Por otro lado, consideraron que su autonomía no cambió y que su compromiso con la escuela (medido por su aceptación de la misión y objetivos de la escuela y la disposición de realizar esfuerzos considerables a nombre de la escuela) y con la integración social de los estudiantes, había, en realidad, disminuido.

Nir utilizó información de datos básicos para los distintos indicadores desde 1998, el año anterior a la implementación de la AED en aquellas 28 escuelas de primaria, a fin de comparar las creencias y percepciones entre los dos puntos en el tiempo. Controló los antecedentes de los maestros y otras variables que pudiesen afectar los resultados, pero no pudo incluir un grupo control de maestros de escuelas sin la AED, control que podría haber producido hallazgos más concluyentes (Nir, 2002).

En un estudio anterior de escuelas israelíes en 1998 (Gaziel, 1998), se encontró que los directores de escuelas autónomas se sentían más facultados que los directores de las escuelas descentralizadas para tomar decisiones relativas al plan de estudios y las evaluaciones, el desarrollo del personal y las políticas escolares. Los maestros de las escuelas autónomas informaron también tener un mayor sentido de eficacia propia, compromiso, orientación comunitaria y orientación de logros que sus equivalentes en las escuelas centralizadas. En este estudio se utilizaron datos de una muestra aleatoria de 41 escuelas públicas de primaria en el distrito de Tel Aviv, de las cuales 19 estuvieron operando con el enfoque de AED y 22 con el modelo centralizado tradicional. Se pidió a los directores de todas las escuelas responder el cuestionario de Percepción de autonomía escolar para directores, y a maestros seleccionados al azar se les solicitó llenar una encuesta para maestros. No se hizo intento en el estudio de controlar la naturaleza potencialmente autoselectiva de las escuelas autónomas, lo que podría sesgar las respuestas dadas por su personal.

### *Qatar*

En 2001, los dirigentes de Qatar contrataron a la RAND Corporation para diseñar una reforma del sistema educativo del país, y a partir de 2003 entró a funcionar un nuevo sistema de escuelas independientes, en el cual el gobierno central provee los fondos pero no tiene injerencia en la administración diaria de las escuelas. El modelo de escuela independiente representó un cambio a un sistema de escolaridad más descentralizado que el que existía en Qatar. Los propósitos básicos de la reforma fueron ampliar el rango de opciones de escolaridad disponibles para los padres (con diferentes misiones, planes de estudio, pedagogía y modelos de asignación de recursos), reducir en forma drástica el grado de control del gobierno central sobre las escuelas, incrementar el control y evaluación de los estudiantes, administradores y escuelas, y responsabilizar a las escuelas por la calidad de su educación.

Los operadores potenciales de escuelas respondieron positivamente al llamado de fundar nuevas escuelas y el Instituto de Educación, el órgano que supervisa y apoya las escuelas independientes, seleccionó los operadores para la primera generación de escuelas (conformada por las 12 escuelas independientes que abrieron sus puertas en el otoño de 2004) de un grupo de 160 solicitantes iniciales. Las 12 abrieron con contratos a 3 años, renovables. En 2005, abrieron sus puertas 21 escuelas independientes adicionales que conformaron la segunda generación, y 13 más abrieron en 2006, conformando la tercera generación (Brewer y otros, 2007). En la actualidad, RAND planea efectuar una evaluación de impacto de la reforma de Qatar.

La reforma se diseñó para permitir que se vincularan en forma activa muchos participantes distintos al sistema escolar. Los operadores pueden ser grupos de educadores o padres, organizaciones privadas de administración educativa, escuelas privadas, o cualquier entidad con capacidad de ofrecer garantías educativas y financieras sobre su habilidad de atraer un número suficiente de estudiantes y educarlos adecuadamente. Las reglas de operación para las escuelas independientes se conocen como “lineamientos de contrato” y son semejantes a las reglas de cualquier contrato que establezca las obligaciones de cada parte. Los estudiantes que habían sido elegibles para financiación oficial con el sistema anterior continúan siéndolo en el nuevo sistema de escuelas independientes y el gobierno ahora paga los costos de su educación directamente a los operadores escolares.

### **Programas en otros países**

Ha habido también administración escolar descentralizada en RU, Australia, Canadá y Nueva Zelanda durante más de 25 años. En los años ochenta y noventa, el gobierno británico devolvió gradualmente la autoridad y la autonomía a los padres y maestros. La más importante de estas reformas fue la Ley de Reforma Educativa de 1988, que dio salida a dos categorías de escuelas: las administradas localmente y las mantenidas con donaciones. En ambos modelos, los órganos gobernantes de las escuelas tienen más autoridad y autonomía sobre el presupuesto y las operaciones cotidianas de la que tenían antes. Ambas categorías de escuelas también tienen poder de contratar y despedir personal de enseñanza y administrativo. Infortunadamente, no existen evaluaciones rigurosas de los programas australianos, canadienses, neozelandeses o ingleses, de manera que no existe evidencia convincente de los efectos de estas reformas en los logros estudiantiles.

Se han implementado varias formas de AED en los Estados Unidos en los últimos 30 años, incluyendo programas en Florida, Chicago (Illinois), Nueva York y Virginia. Después de años de resultados educativos desmejorados, insatisfacción pública con el sistema escolar y el mote de “el peor distrito escolar de EUA”, en 1988 se aprobó la Ley de Reforma Escolar de Chicago (Shipps, Kahne y Smylie, 1999). La propuesta

central de la reforma exigía la adopción de la AED en todas las escuelas, desplazando la autoridad del Estado hacia los consejos escolares locales (Drury y Levin, 1994). Cada consejo escolar consta de 11 miembros: 6 padres, 2 representantes de la comunidad, 2 maestros y el director; en las escuelas de secundaria un representante de los estudiantes formaba parte del consejo. Los representantes de los padres y la comunidad eran elegidos cada dos años por votación de los padres y residentes locales (Hess, 1999). Los consejos tienen autoridad para contratar al director y al personal de tiempo completo (incluidos los maestros) y de establecer el plan de estudios y los métodos de instrucción (dentro de las restricciones del marco del plan de estudios del estado de Illinois). En forma contraria a lo que sucede en la mayoría de las reformas de AED en el mundo, el logro estudiantil sí fue un objetivo explícito en la de Chicago.<sup>8</sup>

Hess (1999) ha sostenido que, después del resbalón inicial, el logro estudiantil mejoró en las escuelas públicas de Chicago en la década siguiente a la implementación de la reforma. El autor cita el hecho de que en un 94% de las escuelas de primaria fue mayor el porcentaje de los estudiantes con puntajes por encima de los estándares nacionales en 1998 que el porcentaje que habían tenido en ese nivel en 1990. Las ganancias para la mayoría de las escuelas de primaria habían sido sustanciales (entre 4 y 8 puntos porcentuales). A nivel de secundaria, los resultados fueron menos alentadores, si bien parece haber habido mejoras importantes en matemáticas (aunque no en lectura).

En un estudio de 14 escuelas de primaria y secundaria en Chicago entre 1989 y 1995, Hess (1996) encontró que el logro estudiantil mejoró en 5 de las escuelas, en 3 no hubo cambios importantes y en 6 disminuyó. Tres de las escuelas en las que disminuyó fueron de secundaria. Estos hallazgos deben tomarse con cautela, ya que se basan en una comparación del logro promedio en dos puntos del tiempo, sin el uso de métodos empíricos que garantizaran que una parte o todo el aumento fuese efectivamente resultado de la reforma. Además, existe alguna evidencia para sugerir que no es apropiado solamente comparar los puntajes promedios de las pruebas de los estudiantes por encima de los estándares nacionales, porque las formas de las pruebas cambian de un año a otro y porque existe una variabilidad significativa entre una escuela y otra en la movilidad de los estudiantes (Byrk y otros, 1998).

A fin de atender estas preocupaciones, Byrk y otros utilizaron datos sobre una prueba particular utilizada en Chicago durante 1993 y 1995 que luego se repitió en 1994 y 1996 con las mismas cohortes de estudiantes (por ejemplo, a los estudiantes de 2° grado se les presentó la forma de la prueba en 1993 y luego la misma forma en 1994, ya como estudiantes de 3°). Esto hace posible que las ganancias en 1994 y 1996

---

8 Para permitir medidas de logros, la ciudad fijó estándares de desempeño para cada escuela con base en el porcentaje de estudiantes examinados con un desempeño igual al estándar nacional o por encima de él en el Iowa Test of Basic Skills o su contrapartida de secundaria, el Test of Achievement and Proficiency.

sean directamente comparables, ya que se basan en el mismo par de formas y niveles de prueba. Un análisis de las ganancias en las pruebas revela que, que para los grados 3° a 8°, las ganancias en aprendizaje en 1996 fueron sustancialmente mayores que las de 1994, tanto para lectura como para matemáticas. Estas ganancias representan mejoras que oscilan entre el 10 y el 40% sobre los niveles de 1994 y parecen formar parte de una tendencia ascendente a largo plazo en los puntajes de las pruebas, y no ganancias excepcionales (Bryk y otros, 1998).<sup>9</sup>

Reformas de AED de varias clases se implementaron también a finales de los años ochenta y noventa en los Países Bajos y España. La reforma holandesa tiene una característica que la distingue de las reformas de AED en otros países, y es la de que uno de sus principales objetivos es empoderar al director, y no a los maestros, padres o a la comunidad. La toma de decisiones compartida dentro de la escuela no es un objetivo de la reforma en los Países Bajos.

---

9 Debe anotarse que, a diferencia de otras reformas de GBE, la de Chicago recibió contribuciones sustanciales de algunas fundaciones y donantes locales. En 1995, la Annenberg Foundation otorgó a la ciudad una donación por 5 años de US\$49,2 millones para mejorar las escuelas públicas y los donantes locales aportaron US\$100 millones adicionales (Lee y otros, 1999). Por un lado, podría argumentarse que la investigación existente no tiene capacidad de separar los efectos de estos recursos considerables de los efectos de las reformas de autonomía. Por otro, en evidencias como la de Bryk y otros (1998) se comparan las ganancias en 1994 y 1996. Aunque los autores no concluyen que las ganancias fueron mucho mayores en 1996 (después de recibirse la donación de la Annenberg Foundation), es improbable que dichos fondos hubieran causado un impacto inmediato en los logros.

## Capítulo 3

### Evaluación de las iniciativas de administración escolar descentralizada

En este capítulo se revisan algunas características de evaluaciones rigurosas que permiten a los investigadores evaluar el impacto de los programas de AED. En términos generales, una evaluación eficaz debería incluir tres pasos importantes (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2007):

1. *Definir claramente la intervención.* Todas las intervenciones modifican los márgenes y los incentivos en forma distinta para diferentes interesados. Es de suma importancia definir lo que modificará la intervención, como también el nuevo conjunto de incentivos y a quién se aplican las modificaciones.
2. *Describir cómo se espera obtener los resultados finales que se desea que produzca la intervención.* Para una evaluación es fundamental comprender cómo producirá la intervención los resultados deseados. En general, el análisis sobre cómo incidirá la intervención en los resultados deseados debería tener la orientación de una teoría económica sólida.
3. *Definir la estrategia de identificación.* Esta estrategia es el mecanismo mediante el cual pueden atribuirse efectos causales entre una intervención (por ejemplo, un programa de AED) y un conjunto de variables de resultado (por ejemplo, tasas de abandono o puntajes en pruebas estandarizadas). Para atribuir al programa los cambios en las variables de resultado, es necesario superar los problemas de la autoselección.

Esos tres pasos, que son esenciales para llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa, son particularmente problemáticos en el caso de los programas de AED. Dada la complejidad del concepto de AED, es muy difícil definir la intervención. Así mismo, la probabilidad de obtener los resultados deseados mediante la intervención dependerá de la complejidad de la intervención específica. Por último, resulta difícil identificar efectos causales debido a las tres fuentes de sesgo, a saber: la selección de las escuelas en las que se implementa el programa por parte de las autoridades, la autoselección de las escuelas para ingresar al programa y el proceso por el cual se

inscriben los estudiantes en las escuelas de la AED. En este capítulo se abordan estos tres problemas para el caso de la AED.

## Cómo implementar evaluaciones de impacto

Con base en nuestro examen de los estudios de impacto de AED, se hace bastante claro que es extremadamente difícil efectuar evaluaciones retrospectivas (o basadas en programas que ya se están implementando y tienen limitación de datos). Por ejemplo, es muy difícil encontrar una variable instrumental (VI) válida que represente el problema de la autoselección. Es preferible realizar evaluaciones prospectivas de programas que no se hayan implementado, de modo que puedan recopilarse por anticipado los datos básicos (de antes de la intervención).

Existen tres estrategias principales en las que se utilizan métodos aleatorios para identificar los efectos causales de los programas de AED: 1) estrategias en las cuales se implementa un tratamiento al azar; 2) estrategias en las cuales el orden de entrada al programa es aleatorio; 3) estrategias que promueven la participación en programas de AED.

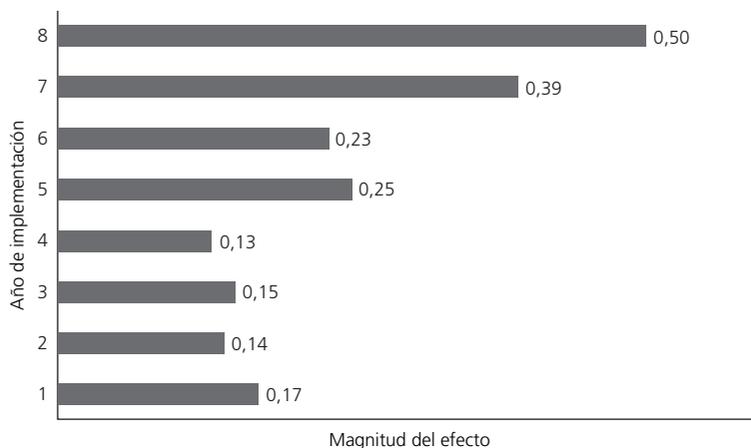
El tratamiento aleatorio a nivel escolar es bastante difícil de ser llevado a cabo en la práctica, por lo que una opción factible es la de efectuarla a nivel geográfico. Sin embargo, aun si eso fuera posible, la reasignación de los estudiantes en las escuelas ocasionará problemas de selección. Por esta razón, es muy importante recopilar información sobre estudiantes que cambian de escuela y analizar las diferencias en las características de los que se mantienen en un tipo de escuela y los que deciden asistir a otro.

Cuando se efectúa el tratamiento aleatorio a algún nivel geográfico más alto que el escolar, es importante tener información detallada de datos básicos. Por ejemplo, utilizar el tratamiento aleatorio cuando las unidades de observación son los estados puede llevar a desequilibrios entre los grupos de tratamiento y de control, debido a la probabilidad de que no haya muchos estados que produzcan observaciones y a que estos estados pueden tener características muy distintas. A partir de los datos básicos se puede saber si existen diferencias (en características observables) entre los grupos de tratamiento y de control, y luego los analistas pueden controlar esas diferencias en la estimación.

De no ser posible un tratamiento aleatorio puro, puede ser factible entonces una estrategia que trate aleatoriamente el tiempo de entrada. En este caso, el orden en el que se implemente cada AED en las localidades puede escogerse por sorteo. Un ejemplo sencillo es el caso en el cual se implementa el programa primero en un grupo de comunidades y después en otro grupo, y éste que ingresa después es el grupo de control para los participantes iniciales. Lo ideal sería recopilar la información por lo menos tres veces: antes de la primera intervención, antes de la intervención en el segundo grupo y en algún punto en el tiempo después de haber recibido la intervención ambos

**Recuadro 3.1** *Ochocientos modelos, 29 evaluaciones y 8 años para observar resultados*

Efectuando un metaanálisis de la eficacia de los modelos de administración escolar descentralizada en los Estados Unidos (reforma integral escolar, RIE), Borman y otros (2002) examinaron 232 estudios con 1.111 observaciones independientes. Estos estudios representaron 29 programas de RIE en los Estados Unidos, y a partir de estas observaciones los autores calcularon la magnitud del efecto que estos 29 modelos tuvieron en el logro estudiantil. Efectuaron regresiones de la magnitud ponderada del efecto sobre las variables moderadoras para obtener los residuales de la regresión y agregaron la magnitud ponderada media del efecto a cada observación, calculando así la magnitud de los efectos, ajustada estadísticamente para todas las variables metodológicas. Encontraron que el número de años de implementación de la RIE es un pronosticador estadísticamente significativo de la magnitud del efecto del logro estudiantil.

**Magnitud del efecto según los años de implementación**

Fuente: Borman y otros, 2002.

grupos. El último punto de recopilación de datos hace posible medir la intensidad de los efectos y la velocidad del impacto. En realidad, la observación de diferencias entre los dos grupos permite que los analistas hagan inferencias sobre la velocidad de los efectos del programa porque el primer grupo habrá estado expuesto al programa más tiempo que el grupo que ingresó después.

La última estrategia de tratamiento al azar consiste en utilizar un modelo de aliciente. En breves palabras, pueden iniciarse campañas activas para estimular a un grupo de comunidades seleccionadas al azar para participar en el programa. Estas campañas pueden incluir visitas a las comunidades por parte de los promotores del programa,

representantes de las ONG o trabajadores sociales, en las que expliquen el programa y describan los beneficios potenciales de la intervención. El resto de las comunidades tendrá acceso a información general sobre el programa, pero no se solicitará su participación activa y, en este caso, se utiliza la campaña de promoción como una variable instrumental de la participación. Puesto que la campaña no se correlaciona con los resultados educativos de la escuela en la comunidad sino eventualmente con la participación en el programa, el instrumento es válido. Hirano y otros (2000) y Duflo y Sáez (2003) constituyen ejemplos de estudios en los que se ha utilizado esta estrategia.

En resumen, en la evaluación ideal se utiliza alguna forma de tratamiento al azar. Sin embargo, si no hay opción para el tratamiento aleatorio, se tienen las alternativas de la discontinuidad de regresión (DDR) y las diferencias en diferencias (DD). Primero, un procedimiento de diseño de DDR, es adecuado cuando se focaliza el programa utilizando alguna variable continua como criterio de entrada. Entonces, en la estimación se descubrirá el verdadero efecto de la intervención (por ejemplo, la estimación es consistente) sin la necesidad de tratamiento al azar en el diseño del programa. Este hecho convierte a la DDR en un procedimiento más flexible que otros tipos de técnicas como los estimadores de pareo, especialmente para evaluar programas que ya están funcionando.

La segunda estrategia promisoría sin tratamiento al azar utiliza un enfoque de introducción progresiva, no aleatorio. Es posible utilizar esta fuente de variación para evaluar los efectos de un programa de AED, como lo hicieron, por ejemplo, Gertler, Rubio-Codina y Patrinos (2007) utilizando esta estrategia. Para que este método de evaluación sea sólido técnicamente, es clave garantizar que el último grupo de tratamiento tenga características observables antes del tratamiento, similares a las del grupo que ingresa primero al programa. Esto requiere buenos datos anteriores y posteriores a la intervención.

## **Cómo definir la intervención**

Los programas de AED adoptan distintas formas, dependiendo de quién tiene el poder de tomar decisiones y qué tanta autoridad en la toma de decisiones se devuelve al nivel escolar. Algunos programas transfieren autoridad sólo a los directores o maestros de la escuela; otros estimulan u ordenan la participación de los padres y la comunidad, con mucha frecuencia a través de comités escolares. La mayoría de los programas de AED transfieren autoridad sobre una o más actividades, que pueden ser asignar el presupuesto, contratar y despedir maestros y demás personal de la escuela, desarrollar el plan de estudios, adquirir textos y otros materiales educativos, mejorar la infraestructura y controlar y evaluar el desempeño de los maestros y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Aunque aquí definimos con amplitud la AED de modo que incluye planes de administración comunitaria y mecanismos de participación de los padres,

no excluimos en forma explícita programas independientes o únicos de donaciones escolares cuyo propósito no es alterar en forma permanente la administración escolar.

Con fundamento en esta definición, las dos dimensiones clave de la intervención son: 1) a quién se transfiere el poder, y 2) qué tipo de decisiones están autorizadas para tomar aquellas personas que reciben el poder. Para definir la intervención es importante identificar ambos aspectos. En términos de la primera dimensión, las políticas de AED pueden transferir el poder a los padres, la comunidad, la escuela o alguna combinación de éstos. Dentro de una escuela, la transferencia puede hacerse al director o jefe de la escuela, los maestros y, en algunos casos, incluso a los estudiantes. Por ejemplo, la reforma de 1988 de Chicago transfirió el poder a las escuelas y a las comunidades, en tanto que las reformas de El Salvador (1991) y Honduras (1999) lo transfirieron sólo a las comunidades locales. Existen también casos en los que la transferencia del poder no ha sido tan clara, lo que ha hecho más difícil la evaluación del programa (por ejemplo, en Nicaragua en 1991).<sup>1</sup>

En la segunda dimensión –el tipo de decisiones sobre el que se devuelve la autoridad– la transferencia de poder puede aplicarse a un número limitado, o a una variedad más amplia de funciones. Un ejemplo de transferencia limitada sería una política que le otorga a la escuela o a la comunidad una cantidad específica de dinero para las mejoras en infraestructura que se estimen necesarias, como fue el caso de la reforma de AGE en México (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006). La transferencia de poder puede incluir también diferentes aspectos del proceso educativo, por ejemplo decisiones sobre contratación y despido de personal, plan de estudios, método pedagógico y tipo de inversiones en infraestructura requeridas. En Nicaragua, se devolvió al nivel escolar la autoridad sobre casi todos los aspectos operativos de la administración escolar, desde la contratación de maestros hasta el mantenimiento de la infraestructura (Di Gropello, 2006).

## Elementos de impacto e identificación

Los resultados deseados estarán de acuerdo con el tipo de programa de AED que se adopte en la intervención. El diseño de la intervención puede ser complejo e implicar a varios interesados e incluir distintos insumos, o puede ser un simple cambio en la asignación de un recurso específico. La bibliografía sobre AED que ha sido escrita por educadores expertos (por ejemplo, Bauer, Bogotch y Park, 1998) sugiere que el impacto de los programas de AED puede medirse considerando tres elementos: alcance, toma de decisiones y confianza. El alcance se refiere a la claridad de objetivos fijados

---

1 Una revisión general de los casos de América Central de AED se presenta en Di Gropello (2006), y en Bryk y otros (1998) se describe el proceso que se siguió en Chicago.

por los miembros del consejo escolar o el grado de influencia que la escuela tenga en las decisiones sobre insumos. Las prácticas en la toma de decisiones son las prácticas reales de implementación del consejo escolar. La confianza se refiere a la interacción entre los miembros de la comunidad o el consejo y los padres.

En esta bibliografía (por ejemplo, en el trabajo original de Bauer, 1996, 1998, y de Bauer, Bogotch y Park, 1998), aparece la creación de varios instrumentos para medir estos tres elementos, si bien tanto los instrumentos como la escala de medida son difíciles de aplicar en la práctica. Por ejemplo, varias de las medidas que se han propuesto son percepciones, las cuales son subjetivas y difíciles de comparar, por lo que el informe sugiere otro curso de acción. Basados en la teoría económica subyacente a los programas de AED, proponemos un conjunto distinto de indicadores con los cuales medir los cambios internos en las escuelas de AED. Al cambiar los insumos dentro de la escuela también pueden cambiar los resultados educativos. En el cuadro 3.1 se presentan estas dos clases diferentes de indicadores para medir los resultados de los programas de AED en las escuelas. El cuadro presenta cuatro columnas. En la columna “dimensión” se muestran los elementos clave por los cuales las intervenciones de AED pueden cambiar los resultados educativos, como información y responsabilidad. La columna “objetivo” presenta brevemente la teoría subyacente a cada dimensión. (En la sección siguiente discutimos las dimensiones y objetivos con mayor profundidad.) Las dos últimas columnas del cuadro incluyen el tipo de preguntas que puede hacer el investigador y ejemplos específicos de temas para las preguntas.

### **Impacto**

La teoría de AED hace énfasis en que existen varias formas en las cuales esta clase de intervención puede cambiar los resultados educativos (Santibáñez, 2006; Gertler, Patriños y Rubio-Codina, 2007). Primero, una de las ideas principales en las que se sustenta la AED es la de que las personas a nivel local (miembros de la comunidad, padres, personal de la escuela y estudiantes) tienen más información sobre la escuela que el gobierno central. Esto significa que las elecciones de las personas de la localidad son mejores y más apropiadas para la escuela que las del Ministerio de Educación basado centralmente, o incluso que las de la autoridad educativa local. En este sentido, es importante seguir los cambios que ocurren dentro de la escuela en los siguientes campos:

1. *Decisiones clave sobre personal (maestros y personal administrativo), como contratación, despido, tiempo de rotación y capacitación de los maestros.* Es importante conocer no sólo sobre qué aspectos de estas variables se ha devuelto la toma de decisiones al nivel escolar y la frecuencia con la que se decide sobre ellos, sino también exactamente quién toma las decisiones. Por ejemplo, ¿es la comunidad o los padres quienes tienen el poder real de contratar y despedir maestros?

**Cuadro 3.1** Dentro de la caja negra: Cómo medir el impacto de los programas de administración escolar descentralizada

<i>Dimensión</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Tipo de pregunta</i>	<i>Ejemplos de preguntas / Temas</i>
<b>Bibliografía sobre educación</b>			
Alcance	Claridad de objetivos e influencia real en la junta	Autodiagnos; equipo en el sitio (por ejemplo, la comunidad, el consejo o la junta escolar)	Los miembros del equipo en el sitio se ponen de acuerdo sobre las clases de decisiones que el equipo puede y no puede tomar, o el equipo en el sitio tiene influencia real en asuntos importantes.
Toma de decisiones	Prácticas de implementación real	Autodiagnos; equipo en el sitio	Los miembros trabajan para implementar las decisiones cuando se han tomado o para corregir problemas que surgen durante la implementación de las decisiones tomadas por el equipo.
Confianza	Interacción entre los miembros	Autodiagnos; equipo en el sitio	Todos los miembros del equipo en el sitio tienen igual oportunidad de participar en las decisiones; los miembros del equipo en el sitio se comunican abierta y honestamente durante las reuniones.
<b>Bibliografía económica</b>			
Información a nivel local	Cambios en las decisiones	Decisiones clave sobre personal (maestros y personal administrativo) Decisiones clave sobre gastos Cambios en el proceso educativo	Contratación, despido, tiempo de rotación y capacitación de maestros, entre otras; quién toma estas decisiones. Gasto en infraestructura y capacitación de maestros. Cambio en métodos pedagógicos y en asignación de tiempo; ausentismo de maestros.
Responsabilidad y seguimiento	Participación de los padres y la comunidad en la escuela y mejor responsabilidad y seguimiento	Movilización de recursos Participación directa de los padres y la comunidad en la escuela	Cantidad de recursos de la comunidad invertida en la escuela. Poder de la junta; tipo y número de reuniones; decisiones en las reuniones.
		Vínculos entre la participación de los padres y las decisiones al nivel escolar Cambios en los sistemas contables de la escuela Cambios en el clima de actitudes de la escuela	¿Se toman decisiones acerca de los reclamos y elogios sobre los maestros? Implementación de un sistema de información de administración educativa y cambios en el sistema de control de cuentas. Cambios en actitudes de maestros y estudiantes sobre la escuela.

Fuentes: Bibliografía sobre educación: Bauer, Bogotch y Park (1998); bibliografía económica: Geritler, Patrinos y Rubio-Codina (2007).

2. *Decisiones clave sobre los gastos.* Es importante controlar los cambios en la magnitud de los gastos en infraestructura, administración y capacitación de personal y es crítico determinar quién tomó esas decisiones sobre inversiones.
3. *Cambios en el proceso educativo.* Es importante registrar los cambios que ocurren en los métodos pedagógicos; por ejemplo, cómo conducen los maestros sus clases y el grado al cual se estimula a los estudiantes a participar en clase (ejercicios pasivos frente a activos). La AED puede cambiar la manera como asignan los maestros su tiempo a la enseñanza, a tareas administrativas y a reuniones con los padres y los miembros de la comunidad. Además, la AED puede cambiar la tasa de ausentismo de los maestros.
4. *Movilización de recursos.* Una mayor participación comunitaria y de los padres en los asuntos de la escuela propende algunas veces porque la escuela reciba más donaciones privadas en adición al dinero que recibe del gobierno nacional o de impuestos locales.

La segunda forma en la que la AED puede teóricamente modificar los resultados educativos es promoviendo una mayor participación comunitaria y de los padres en la escuela, induciendo así un seguimiento más cercano y más responsabilidad de las personas que toman las decisiones sobre la administración de la escuela. Siguiendo esta línea, es importante analizar los siguientes puntos:

1. *Participación directa de los padres y la comunidad en la escuela.* Cerciorarse de cuál es el mecanismo formal de interacción existente (por ejemplo, un consejo escolar) entre los integrantes de la comunidad y los padres e identificar quiénes participan en él. Además, averiguar cuántas reuniones se han efectuado entre la comunidad y la escuela y descubrir los tipos de reuniones que han ocurrido (por ejemplo, en las que se tomaron decisiones o reuniones convocadas simplemente con propósitos informativos).
2. *Vínculos entre la participación de los padres y las decisiones a nivel escolar.* Descubrir si los reclamos sistemáticos o los elogios sobre un maestro por parte de los padres o los miembros de la comunidad producen el despido o la promoción del maestro. Averiguar si las sugerencias de los padres sobre los problemas de infraestructura se convierten en ejecución de gastos para resolverlos.
3. *Cambios en la contabilidad.* Al participar en los asuntos de la escuela, los miembros de la comunidad y los padres pueden persuadir a la escuela para mejorar su sistema de información para la administración educativa, sus sistemas de seguimiento del progreso académico de los estudiantes y sus sistemas de seguimiento de los recursos financieros. A su vez, estos cambios pueden mejorar la administración de la escuela y, a la larga, sus resultados educativos. Por ejemplo,

si contar con un mejor sistema de información para la administración educativa libera a los maestros de tareas administrativas, y así puedan tener más tiempo para enseñar.

4. *Cambios en el clima escolar.* La participación de la comunidad puede cambiar positiva o negativamente el clima de la escuela. Es importante recopilar información sobre las actitudes de los maestros y estudiantes con respecto a la escuela; por ejemplo, haciendo preguntas directas sobre su nivel de satisfacción con el contenido de las clases y otros asuntos.

Una de las complejidades que debe abordarse al evaluar el impacto de los programas de AED es la oportunidad. En términos generales, debe pasar un tiempo para que tales reformas produzcan los resultados esperados. En el primer año, más o menos, de una reforma de AED, hay un período de ajuste durante el cual ocurren cambios de personal y empiezan a operar gradualmente cambios en la administración, por ejemplo, la creación de un consejo escolar. En el corto plazo, estos ajustes pueden causar un impacto negativo en los resultados educativos, pero una vez la escuela se ajusta a las innovaciones, pueden esperarse cambios positivos.

La velocidad del efecto depende del tipo de resultados que se evalúe. Algunos cambios ocurren más rápidamente que otros porque los incentivos que los impulsan son más fáciles de poner en práctica. Por ejemplo, puede ser más fácil y más rápido cambiar las tasas de asistencia, medidas por el número de días que un estudiante está presente en la escuela, que las tasas de inscripción. Así, en el corto plazo, una intervención de AED puede causar un impacto positivo en la asistencia, reduciendo las tasas de repetición y fracaso, pero es mayor el tiempo que se requiere para que resultados como las tasas de abandono o los puntajes en las pruebas mejoren.

En los Estados Unidos se ha argumentado que son necesarios 5 años para que la AED produzca cambios fundamentales a nivel escolar, y unos 8 años para producir cambios en los indicadores de difícil modificación, por ejemplo, los puntajes en las pruebas (Borman y otros, 2003; Cook, 2007). En el recuadro 3.1 se resume la evidencia de 800 modelos y 29 evaluaciones para poner a prueba esta hipótesis, y se concluye que los proyectos empezaron a producir resultados después de un promedio de 8 años. Sin embargo, dada la amplia variedad de diseños distintos que es posible realizar para programas de AED, es importante encontrar evidencia sólida que respalde este supuesto general para cada caso de reforma de AED, sobre todo en los países en desarrollo.

### ***Identificación***

Según se vio en la introducción, es difícil identificar o aislar el impacto de los programas de AED, debido al sesgo de ubicación del programa, el de autoselección o el de clasificación, en cuanto a la selección de comunidades, escuelas y estudiantes para

su participación en el programa. En la bibliografía sobre evaluación de impacto, una estrategia sólida de identificación mencionada es el tratamiento aleatorio (Shadish, Cook y Campbell, 2002; Duflo, Glennerster y Kremer, 2006). No obstante, en ausencia de tratamiento aleatorio, es posible estimar el verdadero impacto de las intervenciones utilizando otras técnicas, como el análisis de discontinuidad de regresión, las VI, los procedimientos de corrección de Heckman, los estimadores DD y los estimadores de pareo. En el primer conjunto de métodos –discontinuidad de regresión, VI y procedimientos de corrección de Heckman– se estiman los efectos de un programa, sea utilizando la regla de entrada para participar en el programa o modelando la decisión de participación en éste. En el segundo conjunto de métodos –DD y estimadores de pareo– se construye un grupo de control comparable que no haya participado en el programa.

El tratamiento aleatorio y el análisis de discontinuidad de regresión ofrecen estimados de los verdaderos efectos de un programa, en otras palabras, sus estimados no son sesgados. Sin embargo, en muchos casos, el diseño del programa no permite estos tipos de análisis. En contraste, cabe utilizar las VI, las DD y las estimaciones de pareo (EP) cuando el diseño de políticas no es un experimento o cuando no hay criterios definidos de límites. La validez de estos métodos depende de algunos supuestos difíciles de cumplir en algunos casos.

En las secciones siguientes se tratará sobre cada una de estas técnicas con referencia a la bibliografía empírica sobre programas de AED. El cuadro 3.2 presenta descripciones generales de las evaluaciones más rigurosas de programas de AED realizadas desde 1995. Las descripciones de varios de estos programas se trataron en el segundo capítulo. El objetivo de esta sección es presentar evidencia empírica del impacto de los programas de administración escolar descentralizada.

Es importante destacar dos ideas antes de revisar la bibliografía empírica sobre la AED. Primero, sólo existen unos pocos estudios rigurosos del impacto de la AED. Santibáñez (2006) ofrece un examen de la bibliografía de las 53 evaluaciones del impacto de programas de AED en los resultados educativos realizadas desde 1995.

Para el presente informe se efectuó investigación adicional y aumentó a 54 el número de evaluaciones examinadas.<sup>2</sup> En el presente informe, en forma deliberada, se discuten sólo aquellos estudios en los que se hace un claro intento por corregir problemas de endogeneidad y eso reduce el número original de 54 a un total de 14.

---

2 Se leyeron e incluyeron para este informe muchos más artículos y documentos, entre ellos varios documentos del Banco Mundial (acuerdos de préstamo, notas de concepto y otros semejantes). Sin embargo, ninguno de ellos se incluye en este recuento por ser principalmente informes descriptivos de intervenciones reales de AED en curso alrededor del mundo.

**Cuadro 3.2** Evaluaciones e impactos: Evidencia de la administración escolar descentralizada en los estudios más rigurosos, a partir de 1995

Estudio	País	Programa	Duración del programa	Periodo de datos	Estrategia de estimación o identificación	Limitaciones	Resultados
<b>Tratamiento aleatorio y DDR</b>							
Dufló, Dupas y Kremer (2007)	Kenia	ETP	2006-08	2005-08	Evaluación con método aleatorio	Validez externa; las condiciones piloto podrían no duplicarse en entornos no controlados	Puntajes más altos en las pruebas; menor ausentismo de maestros; cambios pequeños en tasas de abandono
<b>Modelos de VI y de corrección de Heckman</b>							
Di Gropello y Marshall (2005)	Honduras	Proheco	1999	2003	Modelo de corrección de Heckman; restricción de exclusión: presencia de agua potable y servicios comunitarios	No es una restricción de exclusión sólida	Cambios pequeños en tasas de abandono; sin efecto en puntajes de pruebas
Gunnarsson y otros (2004) <sup>a</sup>	Varios países	Varios países	Varios años	1997	VI: atributos del director y estructura legal	No es un instrumento sólido	Sin impacto en puntajes de pruebas; impacto positivo en participación de los padres
Jiménez y Sawada (1999)	El Salvador	Educo	1991	1996	Modelo de corrección de Heckman; restricción de exclusión: el gobierno da prioridad a la fórmula de focalización	No es una restricción de exclusión sólida	Mejores puntajes en pruebas de lectura y reducción de ausentismo
Jiménez y Sawada (2003)	El Salvador	Educo	1991	Panel: 1995 y 1997	Modelo de corrección de Heckman; restricción de exclusión: el gobierno da prioridad a la fórmula de focalización	No es una restricción de exclusión sólida	Mayor probabilidad de que los estudiantes permanezcan en la escuela
King, Orazem y Gunnarsson (2003) <sup>a</sup>	Varios países	Varios programas	Varios años	Dos puntos: 1995 y 1997	VI: atributos del director y estructura legal	No es un instrumento sólido	Sin efectos en los puntajes de pruebas
<b>DD y EP</b>							
Gertler, Rubio-Codina y Patrinos (2006)	México	AGE	1996	Panel a nivel escolar: 1998-2002	Efectos fijos DD; tendencias de preintervención	No controló efectos no observables variables con el tiempo	Impacto positivo en las tasas de fracaso y repetición; sin efecto en la tasa de abandono

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.2)

Estudio	País	Programa	Duración del programa	Periodo de datos	Estrategia de estimación o identificación			Resultados
					Limitaciones	Limitaciones	Resultados	
King y Özler (1998)	Nicaragua	ASP	1991-93	Pseudopanel: 1995 y 1997	ME; datos de panel	Sin validación de pretendencia	Autonomía conforme a derecho, sin impacto; autonomía real (contratación y despido de maestros); impacto positivo en puntajes de pruebas estandarizadas	
López-Calva y Espinosa (2006)	México	AGE	1996	2003-04	EP, corte transversal	Sin datos de línea base	Impacto positivo en puntajes de pruebas	
Murnane, Willet y Cárdenas (2006)	México	PEC	2001	Varias fuentes: 2000-04	DD; revisión más sistemática de tendencias iguales entre los grupos de tratamiento y de control	No controló efectos no observables variables con el tiempo	Impacto positivo en tasas de abandono; sin impacto en repetición	
Paes de Barros y Mendonça (1998)	Brasil	Descentralización	1982	Panel, a nivel estatal: 1981-93	DD; sin tendencias de preintervención	Agregación de datos; sin validación de pretendencia	Impacto positivo en repetición y tasas de abandono; no impacto en puntajes de pruebas	
Parker (2005)	Nicaragua	ASP	1991-93	2002	EP, datos de panel	Sin validación de pretendencia	Impacto positivo en puntajes de pruebas	
Sawada y Ragatz (2005)	El Salvador	Educo	1991	1996	EP, corte transversal	Sin datos de línea base	Impacto positivo en puntajes de pruebas	
Skoufia y Shapiro (2006)	México	PEC	2001	2000-03	EP con DD; tendencia de preintervención de un año	Sin validación de pretendencia	Impacto positivo en tasas de abandono, fracaso y repetición	

Fuentes: Artículos citados; Santibáñez, 2006.

Nota: AGE = Programa de Apoyo a la Gestión Escolar; ASP = Autonomous School Program; DD = diferencia en diferencias; Educo = Educación con participación de la comunidad; ETP = Extra Teacher Program; VI = variable(s) instrumental(es); EP = estimación de pareo; PEC = Quality Schools Program; Proheco = Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria; DDR = diseño de discontinuidad de regresión; AED = administración escolar descentralizada.

a. Niveles de autonomía autoinformados por la escuela.

Segundo, a pesar de que, en nuestro conocimiento, estos 14 estudios constituyen los mejores estimados disponibles, algunos de ellos tienen limitaciones serias. Por ejemplo, en cinco estudios se utilizaron enfoques de VI con instrumentos cuestionables. En cuatro, se utilizó EP, algunos con información limitada o sin datos básicos. En sólo dos estudios en los que se utilizaron estimaciones de DD se verificó la igualdad de tendencias entre los grupos de tratamiento y de control antes de la intervención. En un estudio (Duflo, Dupas y Kremer, 2007) se reportó una evaluación actual con tratamiento aleatorio de tareas de AED. No obstante, estos 14 estudios representan el mejor esfuerzo hasta la fecha para estimar los efectos de la AED, si bien con limitación de datos.

Es problemático también evaluar la magnitud de los efectos de los programas de AED debido a la heterogeneidad en la presentación de los métodos de medición y los resultados en los diferentes estudios. En varios estudios sólo se reportó el coeficiente estimado de impacto y, por consiguiente, es muy difícil traducir estos efectos de la AED a una medición homogénea, pues dependen de la medición específica tanto de las variables independientes como de las dependientes. En otros se presentó información sobre los cambios porcentuales en algunas variables de resultados a raíz de la intervención. Nuevamente, la medición de las variables de resultado difiere en forma considerable en los estudios. No obstante, informamos la magnitud de los efectos para aquellos estudios que tienen una interpretación clara de los resultados; de otra forma, indicamos la dirección y significación del coeficiente de impacto.

*Tratamiento aleatorio y DDR.* El tratamiento aleatorio y el DDR producen estimadores sin sesgo del impacto de los programas de AED. Infortunadamente, sólo se ha efectuado una evaluación de los efectos de la AED en los resultados educativos utilizando evaluaciones con tratamiento aleatorio desde 1995 (Duflo, Dupas y Kremer, 2007). Sin embargo, varias evaluaciones rigurosas en curso en países como Indonesia, Kenia, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, aumentarán nuestro conocimiento de la AED en el futuro próximo.

El tratamiento aleatorio en las evaluaciones de impacto se basa en la idea de que un sorteo *de facto* creará grupos de tratamiento y de control similares en términos de características observables y no observables. En este sentido, la media de las variables observables y no observables será igual en los grupos. La única diferencia entre los grupos de tratamiento y control es la intervención y, por consiguiente, cualquier diferencia en los resultados puede atribuirse solamente al programa. Por ejemplo, en un caso en que se utilizase tratamiento aleatorio para evaluar cambios en las escuelas de AED, el tratamiento se haría a dos niveles: primero se escogen al azar las escuelas que van a participar en el programa de AED y luego se asignan los estudiantes aleatoriamente a las escuelas de AED. Cualquier diferencia en resultados educativos, por ejemplo, tasas de abandono, entre las escuelas de AED y los demás, puede atribuirse así a la intervención porque no hubo autoselección.

Habitualmente, en los experimentos con métodos aleatorios, deben recopilarse datos para un mínimo de dos puntos en el tiempo. Antes de la intervención se recopilan los datos sobre las comunidades, escuelas y estudiantes de tratamiento y de control (información de datos básicos) y luego se recopilan los datos sobre los mismos indicadores después de haberse implementado el programa. El conjunto de datos básicos es importante porque puede utilizarse para someter a prueba si el tratamiento aleatorio se implementó en forma correcta y si los dos grupos (tratamiento y control) son similares en (al menos) sus características observables; es decir, en esencia, los datos básicos validan el tratamiento aleatorio. En el caso de la AED, las variables de resultado pueden ser procesos, semejantes a los descritos en el cuadro 1.1, o variables educativas como tasas de repetición, abandono, ausentismo, de fracaso y puntajes en las pruebas.

La oportunidad de la recopilación de datos de seguimiento es de la mayor importancia en las reformas de AED. Si se recopilan demasiado pronto después de la implementación de la reforma, probablemente reflejarán sólo el período de ajuste y pueden mostrar que el impacto del programa es negativo. Sin embargo, después del período de ajuste, puede esperarse que las políticas de AED empiecen a arrojar resultados positivos, de modo que es importante permitir un período suficientemente amplio antes de recopilar los datos de seguimiento y, además, es aconsejable recopilar más de una ronda de datos de seguimiento.

En uno de los estudios que revisamos se informaron resultados de una evaluación con tratamiento aleatorio, el cual fue el elemento de AED del Extra Teacher Program en Kenia (Duflo, Dupas y Kremer, 2007). La intervención se implementó utilizando un diseño al azar y se seleccionaron 140 escuelas para el estudio. En la mitad (las escuelas ETP sin seguimiento) se asignaron al azar los estudiantes de primer grado al maestro por contrato o al del servicio civil. En la otra mitad (las escuelas ETP con seguimiento) se dividieron las clases de primer grado según los logros iniciales en dos secciones y luego se asignaron al azar al maestro del servicio civil o al maestro por contrato. Además, entre las 140 escuelas de la muestra diseñada para recibir fondos y contratar el maestro localmente, se seleccionaron 70 escuelas al azar para participar en una intervención de AED. Según se vio anteriormente, otras intervenciones de AED en África y otros lugares se han implementado utilizando diseños similares al azar que permitirían interpretación causal de los resultados del programa.

Una de las dificultades al evaluar programas de AED es que con mucha frecuencia se trata de intervenciones muy complejas. Aun si es posible un tratamiento aleatorio y así atribuir cualquier diferencia en los resultados educativos al programa de AED, no es posible atribuir el impacto a ningún cambio específico entre los muchos cambios que pueda haber ocasionado el programa. Por ejemplo, un programa de AED puede modificar cómo se toma la decisión de contratar los maestros y cómo asignan éstos su tiempo. Aun si, utilizando un experimento con método aleatorio, se descubriese que el programa mejoró los resultados educativos, sería difícil distinguir si las mejoras

fueron resultado del cambio en las prácticas de contratación o del cambio en la forma en que asignaron los maestros su tiempo. Por esta razón, es crucial analizar todos los cambios internos en la escuela, para conocer qué cambios específicos a nivel escolar están afectando los resultados educativos.

Cabe también emplear la DDR si en el programa se identifica a los beneficiarios utilizando una variable de asignación. Por ejemplo, en algunos estados de México, en el PEC se utiliza un índice de pobreza que también se emplea en el programa Oportunidades de transferencias condicionadas de dinero (Skoufias y Shapiro, 2006) para identificar escuelas que califican para los beneficios del programa. En otros estados se clasifica a las escuelas según la calidad de sus planes de mejoramiento. En tales casos, puede utilizarse el análisis de discontinuidad de regresión porque hacen uso de la variable de asignación y de las observaciones con puntajes cercanos al punto límite para establecer la elegibilidad para el programa. Si todas las escuelas con un puntaje inferior a determinado límite se inscriben en el programa y se les niega el acceso al programa a aquellas con un puntaje por encima del límite, las escuelas con puntajes apenas por debajo del punto límite (beneficiarios) pueden ser muy similares a aquellas que se encuentran apenas por encima del punto límite (el grupo de comparación). En este caso, es posible comparar las variables de resultado para esos dos grupos y atribuir las diferencias a los efectos del programa, dado que esperamos que las escuelas de los dos grupos tengan características muy similares. El análisis de discontinuidad de regresión se asemeja a un tratamiento aleatorio porque, desde el punto de vista de la escuela, estar “apenas por debajo” o “apenas por encima” del punto límite arbitrario es casi como participar en un sorteo. Infortunadamente, a nuestro mejor conocimiento, no hay una evaluación de AED en la que se utilice el diseño DDR.

Sin embargo, la dificultad con el uso de este método está en el número potencialmente limitado de observaciones que se encuentra alrededor del punto límite. Puesto que con el DDR se estiman los efectos del programa utilizando las observaciones que se encuentran alrededor del punto límite, se requiere una variable de asignación suave con un gran número de observaciones a ambos lados del punto límite. Si sólo se cuenta con unas pocas observaciones, entonces el estimado del impacto será muy impreciso.

Además, es importante observar que el DDR es un estimador local; en otras palabras, la estimación evidencia el impacto del programa en los individuos cercanos al punto límite, pero no dice nada sobre su impacto en aquellos individuos que tienen puntajes bajos (o altos). Por un lado, esta característica del DDR constituye una limitación, pues no es posible estimar el efecto promedio del programa y, por otro lado, esta característica puede ser deseable porque, en determinadas situaciones, el impacto más pertinente es el impacto sobre el margen, o sea, el impacto cercano al punto límite.

*Variables instrumentales y modelos de corrección de Heckman.* Tanto la estimación por variables instrumentales como los modelos de corrección de Heckman basan

su estrategia de identificación en una variable que pueda explicar la participación de las comunidades y/o las escuelas en el programa (Heckman, 1976; Angrist e Imbens, 1995). En el enfoque de VI se utiliza una variable con dos características: puede explicar la participación en el programa, pero no se relaciona con las medidas de interés de los resultados. Por ejemplo, el evaluador de un programa hipotético de capacitación dirigido a personas que nacieron en un determinado mes, puede desear determinar el impacto del programa en la probabilidad de que quienes terminan el programa se empleen. En este caso, dado que los meses de nacimiento de los candidatos se correlacionan con su ingreso al programa, pero presumiblemente no se correlacionan con la probabilidad de que se empleen, puede utilizarse el mes de nacimiento como una VI.

El principal problema con el enfoque de VI es hallar un instrumento válido; en otras palabras, una variable correlacionada con la decisión de participar, pero no con el resultado final de interés. La mayoría de las variables disponibles correlacionadas con la participación se correlacionan también con el resultado, pero aun si es posible hallar una variable correlacionada con la participación, es imposible someter a prueba si la variable no está correlacionada con la parte no observable de la variable de resultado.

En dos estudios se utilizaron las VI para estimar los efectos de la AED. En forma más precisa, en estos dos análisis se estudió el efecto que la autonomía escolar autoinformada tuvo en los puntajes de las pruebas. Gunnarsson y otros (2004) utilizaron datos de puntajes de pruebas regionales de 1997 de varios países latinoamericanos y King, Orazem y Gunnarsson (2003) complementaron estos datos con resultados de 1995 de una prueba internacional estandarizada, la prueba Trends in International Mathematics and Science Study. Ambos trabajos son estimaciones de corte transversal a nivel de países. El instrumento utilizado por King, Orazem y Gunnarsson es la estructura legal del país (estabilidad política, calidad regulatoria y fuerza de la ley). Esta variable se correlaciona presumiblemente con los participantes en el programa, pero es muy factible sostener que la variable se correlaciona también con resultados educativos. Como describimos antes, el instrumento no debe correlacionarse con los resultados, de modo que las estrategias de estimación utilizadas en estos dos estudios presentan problemas graves. En cualquier caso, en ninguno de ellos se encontró que las reformas de AED –o, más precisamente, la autonomía escolar autoinformada– tuviesen algún impacto en los puntajes de las pruebas. De acuerdo con Gunnarsson y otros (2004), los puntajes en las escuelas con mayor autonomía están entre un 4% más altos y un 13% más bajos que los puntajes en las escuelas menos autónomas.

El método de corrección de Heckman se basa en la estimación de dos ecuaciones. Primero se modela la decisión de participación. Por ejemplo, la variable dependiente es un indicador de la participación en el programa como función de variables que probablemente influyan en la decisión de participar en el programa. Segundo, se

estima el impacto del programa efectuando una regresión en la variable de resultado contra el componente no explicado de la ecuación de participación –los residuales de la ecuación de la decisión de participación– y otras variables (Heckman, 1976).

En el modelo de corrección de Heckman existen dos maneras de identificar el verdadero impacto del programa. El primer método es contar con supuestos sobre la distribución de los errores en las ecuaciones de participación y resultados, pero es muy improbable que estos supuestos sean válidos. El segundo método es utilizar una variable de “exclusión” –una variable que se encuentra en la ecuación de participación, pero no en la ecuación de impacto– para estimar el impacto. Es claro que este segundo método es muy similar a encontrar una VI apropiada que pueda explicar la participación, pero no el resultado final y, por tanto, es tan difícil de implementar como una metodología de VI.

Utilizando la fórmula de focalización como variable de identificación en un modelo de corrección de Heckman, Jiménez y Sawada (1999) analizaron el caso de Educo en El Salvador y encontraron que la AED había aumentado los puntajes en las pruebas estandarizadas y disminuido el ausentismo de estudiantes y maestros. Hallaron también que los padres participaban más en las escuelas de Educo que en las escuelas no pertenecientes al programa. Jiménez y Sawada (2003) utilizaron la misma estrategia de identificación, pero con datos de panel para 1996 y 1998. Encontraron que la AED tuvo un impacto positivo en la probabilidad de que los estudiantes permanecieran en la escuela. Como en los casos anteriores, la validez de los instrumentos utilizados en estos estudios es cuestionable. En resumen, es muy probable que la fórmula de focalización se correlacione con los resultados educativos y eso invalidaría el instrumento empleado en ambos estudios.

Utilizando un procedimiento de dos etapas, Di Gropello y Marshall (2005) evaluaron el impacto del programa Proheco, de Honduras. Sus variables de exclusión fueron los servicios comunitarios y la presencia de agua potable. Al corregir la selección, encontraron que la AED no tuvo efecto en el esfuerzo de los maestros ni tampoco en los puntajes de las pruebas. Una vez más, es difícil sostener que la VI no se correlacionó con la variable de resultado.

En resumen, de los cinco estudios en los que se utilizaron VI o procedimientos de Heckman, sólo dos mostraron que la AED tuvo un efecto positivo en los puntajes de las pruebas y en sólo dos se halló que tuvo impacto positivo en las tasas de abandono y en la probabilidad de permanecer en la escuela.

*Diferencia en diferencias (DD) y Estimación de pareo (EP).* La evidencia más rica sobre la AED proviene hasta el momento de estudios en los que se han utilizado la DD y la EP. Algunos de los programas contaron con conjuntos extensos de datos que posibilitaron el uso de estas dos estrategias para evaluar su impacto. Los métodos de DD y EP generan un caso hipotético utilizando a los no beneficiarios que tienen características

similares a las de los beneficiarios. En la DD los verdaderos efectos de un programa se identifican verificando, antes de iniciarse el programa, la similitud de tendencias en las características observables entre los grupos de tratamiento y de control (Athey e Imbens, 2006). En contraste, en la EP se utilizan todas las características observables de los datos básicos para encontrar concordancias cercanas en el grupo de control para cada observación tratada (Rosenbaum y Rubin, 1983; Heckman, Ichimura y Todd, 1998).

La diferencia en diferencias es más exigente que la estimación de pareos en cuanto se refiere a los datos. En la DD es necesario tener datos para al menos tres momentos en el tiempo: tendencias de preintervención (es decir, al menos dos puntos de datos antes de la intervención) y datos que capturen los cambios ocurridos desde la implementación de la intervención. Esta cantidad de datos raras veces está disponible y, además, es frecuente encontrar estudios en los que se utilicen datos para sólo dos momentos en el tiempo: una observación antes de la intervención y una después, para cada participante. Los resultados obtenidos en esta forma no pueden validarse; en otras palabras, es imposible decir si el impacto estimado lo causó el programa o fue una tendencia que ya existía entre los dos grupos antes de la implementación del programa.

No obstante, la estimación por DD tiene una propiedad importante y es que cuando se estima utilizando efectos fijos (por ejemplo, una variable ficticia por cada unidad de observación y otra por cada período de tiempo), la DD controla las diferencias no observables y observables no variables con el tiempo, entre los grupos de control y tratamiento. Es decir, la estimación de efectos fijos controla las diferencias entre los dos grupos tanto en las características observables como en las no observables que no cambian con el tiempo.

El uso de la EP en una evaluación de impacto necesita riqueza y abundancia de datos básicos y, además, exige que el proceso para la selección de los participantes en el programa se base sólo en características observables. Si alguna característica no observable tiene algún papel en el proceso de selección, el estimado estará sesgado. Además, debido a las limitaciones de datos, en varias evaluaciones de impacto con uso de EP fue necesario utilizar datos para emparejar el grupo de tratamiento con uno de control, que fue ensamblado cuando ya se había iniciado la implementación del programa. Este procedimiento crea problemas cuando las características observables utilizadas para seleccionar los participantes en el programa cambian también debido a la intervención (Rosenbaum y Rubin, 1983).

La evidencia del impacto del programa AGE en México se presenta en Gertler, Rubio-Codina y Patrinos (2006), quienes utilizaron el orden en el que ingresaron al programa las escuelas para construir un estimador de DD que controlara los efectos fijos. Presentaron tendencias de preintervención entre los grupos de control y tratamiento y no encontraron diferencias en los resultados educativos antes de la intervención, con lo que se validó el uso de la estrategia de DD. Encontraron que el programa redujo las tasas de repetición en un 4,0% y las de fracaso en un 4,2% en las escuelas de

tratamiento, pero no hallaron efectos en las tasas de abandono. López-Calva y Espinosa (2006), utilizando datos de 2003 y 2004, y técnicas de emparejamiento, hallaron que el programa AGE tuvo un efecto positivo en los puntajes de las pruebas. La principal limitación de su estudio fue la carencia de datos básicos.

Para estimar el efecto de la descentralización de la autonomía escolar en Brasil, Paes de Barros y Mendonça (1998) construyeron un conjunto de datos de panel a nivel estatal entre 1981 y 1993 (*ver* también Carnoy y otros [2008]) y utilizaron una estrategia de DD con un modelo de efectos fijos. El nivel de agregación de datos (los estados) significó que tenían que evaluar el impacto del programa sólo con un número limitado de observaciones. En cualquier caso, encontraron que la AED tuvo un efecto positivo en las tasas de abandono (reducciones entre 3,4 y 6,6%) y las de repetición (reducciones entre un 1,7% y un 4,2%), pero que no tuvo efectos en los puntajes de las pruebas.

En dos estudios se evaluó el programa PEC de México –un programa voluntario urbano abierto a todas las escuelas públicas– utilizando estimadores de DD. Murnane, Willet y Cárdenas (2006) y Skoufias y Shapiro (2006) utilizaron la misma fuente de datos. Murnane y sus coautores incorporaron un año más de observaciones que Skoufias y Shapiro, quienes utilizaron una estimación de pareo de DD. El equipo de Murnane argumentó que el caso hipotético de Skoufias y Shapiro tenía diferentes tendencias de preintervención, por lo que crearon otro caso hipotético utilizando un nuevo grupo de escuelas que ingresó al programa precisamente entonces. Skoufias y Shapiro encontraron que la AED redujo las tasas de abandono y fracaso en 0,24 puntos porcentuales y las de repetición en 0,31. En contraste, Murnane, Willet y Cárdenas encontraron un efecto positivo sólo en las tasas de abandono (un efecto de 0,27 puntos porcentuales).

La evidencia del impacto del programa Educo en El Salvador utilizando EP se presenta en Sawada y Ragatz (2005), estudio que tiene una limitación importante, cual es la carencia de datos de línea de base. Los autores encontraron que la AED aumentó la cantidad de tiempo que los maestros podían emplear en la enseñanza y eso a su vez causó un efecto positivo en los puntajes en las pruebas.

En resumen, en seis estudios se utilizaron la DD y la EP. En tres se presentó evidencia de que la AED tuvo efectos positivos en los puntajes de las pruebas, y en la mayoría de los estudios se presentó evidencia de que la AED tuvo efectos positivos en reducir las tasas de abandono, fracaso y repetición.



## Capítulo 4

### Conclusiones

El argumento básico a favor de la descentralización escolar es que ésta fomenta la demanda a nivel local y asegura que la educación que ofrecen las escuelas refleja las prioridades y los valores locales. Al dar voz y poder a los interesados locales, la descentralización aumenta la satisfacción del usuario y mejora los resultados educativos. La autonomía y la responsabilidad escolar contribuyen a resolver algunos de los problemas fundamentales de la educación, por lo cual si se otorga una mayor autonomía a las escuelas sobre el uso de los insumos, éstas pueden responsabilizarse por utilizar esos insumos en forma eficiente. La descentralización del poder al nivel escolar puede mejorar también la prestación del servicio a los pobres otorgando voz a las familias pobres sobre la manera en que operan las escuelas locales y a las escuelas un incentivo para garantizar que presten servicios eficaces a los pobres, y penalizando a quienes omiten hacerlo.

La AED transfiere la autoridad desde el gobierno central al nivel escolar, devolviendo la responsabilidad y la autoridad en la toma de decisiones sobre las operaciones de la escuela a los agentes locales, esto es, a cualquier combinación de directores, maestros, padres, en ocasiones los estudiantes, y otros miembros de la comunidad escolar. Las reformas del tipo de AED se han introducido en una variedad de países, entre ellos Australia, Camboya, Canadá, El Salvador, Hong Kong (China), Israel, Kenia, México y los Estados Unidos, en los últimos 30 años. Las reformas de AED en los países de la OCDE comparten algunas características comunes, como son las de mayor autonomía escolar, mayor sensibilidad a las necesidades locales y el objetivo general de mejorar el desempeño académico de los estudiantes. La mayoría de los países cuyos estudiantes tienen un buen desempeño en las pruebas internacionales de logros estudiantiles dan a las autoridades locales y a las escuelas una autonomía sustancial para decidir el contenido de sus planes de estudio y la asignación y manejo de sus recursos. Un número creciente de países en desarrollo está introduciendo reformas encaminadas a empoderar a los directores y maestros o a fortalecer su motivación profesional, mejorando así su sentido de pertenencia escolar. Muchas de estas reformas han reforzado también la participación de los padres, algunas veces a través de los consejos escolares.

## Tipos de administración escolar descentralizada

Los programas de AED asumen distintas formas en cuanto a quiénes reciben el poder de tomar decisiones, qué tanto poder de toma de decisiones reciben y sobre qué aspectos de la educación pueden ejercer esa autoridad. Cuatro modelos de AED definen quién obtiene el poder de toma de decisiones:

1. *AED de control administrativo*, en la cual la autoridad se devuelve al director de la escuela.
2. *AED de control profesional*, en la cual los maestros mantienen la autoridad principal sobre la toma de decisiones.
3. *AED de control comunitario*, en la cual los padres tienen la autoridad principal en la toma de decisiones.
4. *AED de control equilibrado*, en la cual la autoridad en la toma de decisiones la comparten padres y maestros.

Así, en ciertos modelos la responsabilidad de los directores de las escuelas es hacia arriba, ante el ministerio, que los responsabiliza por la prestación de los servicios a los usuarios, los que a su vez han puesto a los autores de las políticas en el poder y así tienen la capacidad de responsabilizarlos por su desempeño. En varios modelos de AED, los padres y la comunidad tienen injerencia en las decisiones que afectan directamente a los estudiantes de la escuela. En la práctica, la AED es usualmente una combinación de los cuatro modelos. El programa Apoyo a la Gestión Escolar, AGE, en las zonas rurales de México, otorga autonomía mínima a los consejos escolares, los cuales son dirigidos principalmente por los padres. En el otro extremo del espectro, El Salvador y otros pocos países centroamericanos, al igual que países como Nueva Zelanda, Níger y Ruanda, han adoptado un modelo muy autónomo, en el cual la mayor parte del poder de toma de decisiones se les ha otorgado a los padres. En los Países Bajos y Qatar, los padres pueden fundar sus propias escuelas privadas, financiadas con fondos públicos, para satisfacer sus propias necesidades específicas culturales, religiosas o académicas.

Los programas de AED transfieren la autoridad sobre una o más actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

1. *Asignación del presupuesto*. Es rara en los países en desarrollo, excepto en cuanto a la autoridad sobre recursos adicionales, como donaciones para planes de mejoramiento escolar.
2. *Contratación y despido de maestros y demás personal de la escuela*. Rara en los países en desarrollo, con excepción de varios países centroamericanos, en los que se otorga después de huracanes o conflictos.
3. *Desarrollo del plan de estudios*. Muy rara en los países en desarrollo.

4. *Adquisición de textos y otros materiales educativos.* Es más común en los países en desarrollo.
5. *Mejoramiento de la infraestructura.* Muy común en los países en desarrollo.
6. *Control y evaluación del desempeño de los maestros y los resultados de aprendizaje de los estudiantes.* Usualmente forma parte de los planes de mejoramiento escolar, pero rara vez se incluye aun en las reformas de AED.

Las distintas combinaciones de las dos dimensiones de la devolución del poder –a quién se devuelve el poder y qué poderes se devuelven– tienden a determinar que cada reforma sea única. En la mayor parte de los casos, el receptor de la autoridad que se ha devuelto al nivel escolar es una entidad legal formal, por ejemplo, un consejo escolar o un comité de administración escolar conformado por los maestros y el director. En casi todas las versiones de la AED, este comité escolar incluye también representantes de la comunidad que pueden o no ser padres de los estudiantes de la escuela.

### **La autonomía y la administración escolar descentralizada**

Existe un continuo en el grado al que se devuelve al nivel local la toma de decisiones y en el cual se sitúan los programas de AED, desde autonomía limitada en un extremo, hasta programas más ambiciosos que permiten a las escuelas contratar y despedir maestros, programas que ceden a las escuelas el control sobre recursos sustanciales, que promueven la administración privada y comunitaria de las escuelas y, por último, los que eventualmente permiten a los padres fundar sus propias escuelas. Existen versiones “débiles” y “fuertes” de la AED, basadas en el grado de poder de toma de decisiones que se haya transferido a la escuela.

En las reformas de AED moderadas, las escuelas tienen una autonomía limitada, usualmente sólo sobre los métodos de instrucción o la planeación del mejoramiento escolar (por ejemplo, el PEC, de México). La versión intermedia de AED se caracteriza por consejos escolares que tienen sólo un papel asesor (como es el caso, por ejemplo, de las escuelas en Edmonton –Canadá–, Senegal y Tailandia). La característica de la forma fuerte de AED son los consejos escolares que reciben fondos directamente del nivel central u otro nivel pertinente del gobierno y a los que se les ha otorgado la responsabilidad de contratar y despedir maestros y directores, y/o de establecer los planes de estudio (por ejemplo, el programa Educo de El Salvador). En el extremo fuerte del continuo se encuentran sistemas educativos en los que los padres tienen la elección y el control completos sobre la educación pública y en los que todas las decisiones referentes a la administración operativa, financiera y educativa de las escuelas están en manos de los consejos escolares o de los administradores escolares (por ejemplo, en los Países Bajos o las reformas de escuelas semiautónomas en Qatar). En el extremo fuerte del continuo, la distinción entre escuelas públicas y privadas se va desvaneciendo.

## La base de la evidencia

El número de estudios rigurosos sobre el impacto de la AED es muy limitado. Sólo en unos pocos estudios rigurosos y bien documentados se mide confiablemente el efecto de las políticas de AED, pero es muy difícil estandarizar la magnitud de las variables de resultado debido a las diferencias en la forma en que se miden en los distintos estudios.

Según se vio en el tercer capítulo, los principales hallazgos de este número limitado de estudios empíricos pueden resumirse como sigue:

- En algunos estudios se halló que las políticas sobre AED realmente cambiaron la dinámica escolar, bien porque los padres tuvieron una mayor participación o porque cambiaron las acciones de los maestros. Así sucedió en El Salvador y Kenia.
- En varios estudios se encontró que la AED redujo las tasas de repetición, de fracaso y de abandono escolar.
- En los estudios en los que se tuvo acceso a puntajes de pruebas estandarizadas se produjo una evidencia mixta. Uno de los estudios produjo fuerte evidencia positiva de un experimento con tratamiento aleatorio efectuado en Kenia, donde un programa de AED implementado en escuelas seleccionadas al azar tuvo efectos positivos significativos en los puntajes de las pruebas estudiantiles. Estos efectos positivos fueron resultado de una combinación del menor tamaño de la clase, los mayores incentivos a los maestros y la mayor supervisión de los padres. También se encontraron efectos positivos en El Salvador, México y Nicaragua. En otros estudios se informó que la AED no tuvo efecto en los puntajes de las pruebas en Brasil y Honduras.

## Acerca del diseño de los programas de administración escolar descentralizada

A pesar de que la evidencia es limitada, podemos ofrecer unas cuantas ideas específicas sobre el diseño de proyectos de AED, basados en el gran número de programas que existen actualmente alrededor del mundo. Es claro que hay unos pocos problemas que deben resolverse antes de que los gobiernos puedan iniciar un programa de AED.

1. *Especificar qué se entiende por AED.* Las definiciones de autonomía y responsabilidad deben ser explícitas. Deben delimitarse las funciones que se van a transferir y describirse las entidades a las cuales se van a transferir. Debe ofrecerse un recuento claro de los recursos que estarán disponibles, cómo se utilizarán y qué modelo se desarrollará (administrativo, profesional, comunitario, equilibrado o alguna combinación de éstos).

2. *Tener en cuenta los problemas de capacidad.* En todos los modelos y tipos de AED son cruciales las consideraciones sobre la capacidad. Así, los proyectos de AED deben incluir un componente de formación de capacidad administrativa de los padres, maestros y otros interesados clave.
3. *Expresar con claridad lo que se espera lograr, cómo y en cuánto tiempo.* Una buena regla empírica es que se necesitan 5 años para que las reformas de AED produzcan cambios fundamentales a nivel de escuela y alrededor de 8 años para producir cambios en indicadores como los puntajes de las pruebas, como lo muestra la experiencia en los Estados Unidos. Es por eso importante asegurar que todos los participantes conozcan el tiempo requerido de modo que sus expectativas sean realistas.
4. *Establecer objetivos, incluyendo aquellos de procesos a corto plazo, de productos a mediano plazo y de resultados a largo plazo.* Lo que es más importante, los indicadores pertinentes deben medirse antes, durante y después de la etapa experimental de la reforma para posibilitar la evaluación del impacto de la reforma. Los altos estándares que se aplican usualmente a los programas de AED en los países adelantados serán difíciles de cumplir en los países menos adelantados. Sin embargo, incluso en los adelantados, las reformas de AED tienden a requerir varios años para producir un impacto sustancial, dependiendo del contexto institucional del país.
5. *Expresar claramente lo que deberá suceder en las distintas etapas para que la reforma cumpla sus objetivos.* Existen muchas formas en las que los componentes de la AED (autonomía, participación y responsabilidad) pueden combinarse e implementarse –quiénes obtiene qué poderes–, lo que hace que cada reforma de AED sea única. Por consiguiente, desde el inicio es importante ser claros y precisos acerca del objetivo de cada programa de AED. Los objetivos más comunes hasta el momento han sido: 1) aumentar la participación de los padres y la comunidad en las escuelas; 2) empoderar a los directores y los maestros; 3) mejorar los niveles de logros estudiantiles; 4) hacer que la administración de la escuela sea más responsable y 5) aumentar la transparencia de la toma de decisiones educativa. Estos diferentes objetivos tienen implicaciones significativas en el diseño de cada programa.
6. *Basar las intervenciones en la evidencia disponible e incluir un componente fuerte de evaluación de impacto apropiado para el programa, su duración y su marco temporal.* Existen tres formas de hacer esto. Primero, están las evaluaciones en las que se seleccionan al azar las escuelas del grupo de tratamiento (las que implementarán un proyecto de AED) y del grupo de control. Segundo, están las evaluaciones en las que el orden de ingreso al programa de la escuela es aleatorio. Tercero, están las evaluaciones que estimulan a las escuelas a participar en el programa. Una evaluación ideal implica alguna forma de tratamiento

aleatorio. Sin embargo, si éste no es posible por alguna razón, hay dos formas alternativas de estimar el impacto de la reforma. Primero, cuando el programa se focaliza utilizando alguna variable continua como criterio de entrada, puede ser útil emplear un diseño de discontinuidad de regresión (DDR) y en este caso la estimación producirá el efecto verdadero de la intervención sin necesidad de métodos aleatorios en el diseño del programa. La segunda forma de evaluar en forma no aleatoria el impacto del programa es utilizar una estrategia de introducción gradual por fases. Para que este método de evaluación sea sólido técnicamente, es de la mayor importancia mostrar que el segundo grupo que se va a estudiar es el caso hipotético correcto para el grupo de escuelas que inicialmente ingresó al programa; es decir, los grupos deben tener características observables similares antes del tratamiento. Ese requerimiento destaca la necesidad de contar con buenos datos antes de la intervención en ambos grupos y buenos datos posteriores a la intervención, a fin de permitir una comparación de los valores de las variables de resultado antes y después del programa, para medir sus efectos. El tercer método se basa en la disponibilidad de un instrumento válido para estimar el programa, sea el de VI o el modelo de corrección de Heckman. Por último, si la regla de ingreso al programa se especifica completamente en las variables observables, puede estimarse el efecto del programa utilizando estimadores de pareo.

Aunque empieza a aparecer alguna evidencia positiva en las evaluaciones más rigurosas de los programas de AED, en el caso de la mayoría de los modelos de ésta en los países menos adelantados no es claro aún cómo afectará la descentralización escolar el desempeño estudiantil. Es de esperar que la mayor participación de los padres (y la comunidad) traiga como consecuencia que los administradores escolares sean más sensibles a las necesidades y preocupaciones locales y tomen decisiones en interés de los estudiantes. Es de esperar también que los padres se conviertan en personal auxiliar no remunerado, o con una remuneración mínima, que ayude a los maestros en los salones de clase y en otras actividades menores. Puesto que los padres son miembros de la comunidad local, se espera además que su apoyo a la AED estimule a los dirigentes comunitarios locales a darles prioridad a las escuelas en su agenda política y las provean con mayores recursos materiales. Además, es probable que los costos estimados de la reforma sean mucho menores que los beneficios, lo que aumentaría el atractivo de aquella. En muchas reformas de AED se fijan objetivos múltiples que incluyen la participación como un resultado en sí misma y no como un medio para un fin como el del mejoramiento en los resultados del aprendizaje. Otras reformas de AED han alentado el interés de los padres en la escuela como forma de complementar su financiación de costos operativos. Es importante mantener con claridad los objetivos del programa, a fin de garantizar que los recursos adecuados lleguen al

programa para cumplir sus objetivos específicos, y tener en cuenta las restricciones de capacidad. Es muy difícil implementar reformas complejas con objetivos múltiples y recursos limitados en un entorno restringido.

Más adelante, la expectativa es que mejore el clima escolar, en el cual se incluyen la motivación de los maestros, sus conocimientos de pedagogía, la calidad del plan de estudios en términos de impartir conocimientos, la disposición de los estudiantes hacia el aprendizaje y el grado al que los padres apoyan el aprendizaje de sus hijos, cuando los interesados trabajen juntos en forma colegiada para administrar la escuela. Sin embargo, existe la posibilidad de que los maestros y directores resientan ser monitoreados constantemente por los padres y los integrantes del consejo escolar, y de que ese resentimiento pueda causar un deterioro en las relaciones dentro de la escuela.

## Advertencias

La descentralización o devolución no necesariamente otorga más poder al público en general y este hecho puede explicar el patrón en términos de los tipos de AED introducidos en los países en desarrollo. Las reformas de AED del tipo más fuerte parecen haberse introducido y haber sido exitosas en el cumplimiento de sus objetivos en países adelantados (Australia, Nueva Zelanda y España), en países que salen de situaciones de conflicto (El Salvador y Nicaragua) o desastres naturales (Honduras), y en países en los que el gobierno ha establecido como prioritarias para la nación las reformas de AED (Qatar). Sin embargo, la mayoría de los países menos adelantados parece estar experimentando con las formas moderadas o más limitadas de AED; por ejemplo, Brasil, México y algunos países africanos y del sur de Asia. Este patrón puede reflejar la presencia o ausencia de estructuras comunitarias o sociales necesarias para apoyar las reformas fuertes de AED. Aquellos países en los que la democracia no está profundamente enraizada o donde la población no tiene conocimiento de sus derechos, están experimentando con formas limitadas de AED. Países en los que las personas tienen más conciencia de sus derechos y algún poder para responsabilizar al gobierno, han introducido formas más fuertes de AED. Además, están aquellos países en los que las comunidades se han visto obligadas por alguna calamidad, como la guerra o los desastres naturales, a unirse como grupo y encontrar formas de prestar servicios básicos, entre ellos la educación (el caso de los países centroamericanos). En otras palabras, el tipo particular de AED introducida en un país dado depende (o debería depender) de la economía política de ese país particular.

Así, es posible concluir que la concepción y el diseño de los programas de AED son extremadamente importantes, quizá más que para cualquier otra clase de intervención en educación. Diferentes tipos de reformas de AED pueden tener éxito en distintas circunstancias, pero no existen aún enseñanzas generales.

## Preguntas sin respuesta

Debido a la escasez de evidencia sobre el impacto y eficacia de la AED en la práctica, existen aún varias preguntas que no pueden responderse hasta contar con una mayor evidencia. El creciente número de evaluaciones en curso actualmente –en Indonesia, Kenia, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, entre otros lugares– enseñará mucho sobre la eficacia de la AED en varios contextos. A medida que aumenta la base de conocimiento, los investigadores deben prestar mayor atención a los resultados específicos producidos por las distintas formas de AED. Por ejemplo, ¿funcionan mejor las AED de control administrativo que, por poner un caso, las de control profesional, y en qué situaciones?, ¿Mejora los resultados intermedios y a largo plazo la mayor autonomía devuelta al nivel escolar?, ¿Qué clase de acuerdos de responsabilidad funciona mejor y en qué condiciones?, ¿Qué papel tienen los padres en la práctica?, ¿Deben ser participantes activos en la administración de la escuela?, ¿Cuál debe ser el papel de la comunidad general y su grado de participación?, ¿Existe alguna diferencia debida al nivel de adelanto de los países?, ¿Importa que la forma de AED sea débil o fuerte?, ¿Representan alguna diferencia en los resultados el número y tipo de funciones devueltas a los administradores escolares?, ¿Importa a qué grupo se le otorgue la autoridad en la toma de decisiones y sobre qué funciones?

Se requiere, además, el análisis de costo-beneficio. La AED puede ser claramente un programa muy económico cuando al tratarse sólo de un cambio en el lugar de la toma de decisiones y no en la cantidad de recursos del sistema. Si las pocas evaluaciones de impacto positivas que existen son válidas, entonces la AED es una iniciativa muy eficaz en función de los costos. Por ejemplo, se estima que el programa rural de administración escolar descentralizada en México cuesta alrededor de US\$6 por estudiante; en términos de costo unitario, sólo un 8% de los gastos unitarios de educación primaria.

Otros elementos que requieren mayor análisis al evolucionar con el tiempo el estudio de las reformas de AED son los problemas de economía política (por ejemplo, el papel de los sindicatos de maestros y los grupos elitistas políticos) y los de gobernabilidad. La AED, como cualquier otra clase de reforma, requiere algún grado de apoyo político del gobierno. En realidad, el apoyo político puede ser más importante que el mérito técnico en el éxito o fracaso de una reforma fuerte. Los maestros y sus sindicatos se opondrán a reformas que les otorguen más poder a los padres y la comunidad, y el cómo reaccionen a la reforma es uno de los factores clave en su eventual éxito o fracaso. Incluso las autoridades locales pueden reaccionar en forma negativa a lo que perciben como captura de gobernabilidad en varios niveles por grupos elitistas, sobre todo si estos grupos utilizan las reformas de AED como medio de promover sus agendas políticas. Además, existen con mucha frecuencia problemas al implementar una reforma de AED que pueden socavar su potencial. Estos problemas incluyen la necesidad de

los actores pertinentes de aceptar y apoyar la reforma, el hecho de que se impongan a los maestros y padres mayores demandas de tiempo y trabajo, y la necesidad de mayor apoyo del distrito local.

En general, los gobiernos nacionales pueden tomar varias medidas para aumentar la probabilidad de que las reformas de AED sean exitosas. Primero, los gobiernos centrales pueden hacer más responsables a las autoridades educativas locales exigiéndoles incluir a todos los interesados en la escuela en las discusiones y utilizar la retroalimentación generada para diseñar políticas e intervenciones que satisfagan necesidades locales. Entre tanto, los gobiernos nacionales deberían diseñar evaluaciones de impacto prospectivas, realizadas quizá por un grupo especial dentro del Ministerio de Educación dedicado al análisis y la investigación y, al mismo tiempo, estimular a las organizaciones independientes a realizar sus propias evaluaciones de impacto de todos los programas. Por último, está la necesidad de que los gobiernos –y las agencias internacionales– extiendan la voz sobre la experiencia de las innovaciones de la AED al nivel escolar y difundan ejemplos de buenas prácticas de programas de AED de todo el mundo.



## Apéndice

### Algunos programas evaluados de administración escolar descentralizada

<i>Año del programa</i>	<i>País</i>	<i>Descripción del programa</i>	<i>Selección de escuelas o comunidades</i>	<i>Alcance</i>
1982	Brasil	Descentralización: Transferencia directa de fondos a las escuelas, elección de directores y creación de consejos escolares locales	Gradualmente, por fases	Todas las escuelas
1991	El Salvador	Educo: Las asociaciones comunitarias son responsables de administrar los fondos, contratar y despedir maestros y monitorear y mantener la infraestructura	Los municipios y el gobierno nacional (con ayuda de promotores) identifican las comunidades	No todas las escuelas del país participan
1991 y 1993	Nicaragua	ASP: En 1991 estableció consejos consultivos; en 1993 los cambió por juntas administradoras; amplió alcance de decisiones autónomas	Los maestros votan la decisión de ingresar al programa	No todas las escuelas del país participan
1996	México	AGE: Entrega pequeñas cantidades de dinero a las asociaciones de padres para obras civiles e infraestructura	El gobierno nacional focaliza zonas; programa por fases; primero, poblaciones indígenas, escuelas de primaria rezagadas; zonas rurales desfavorecidas	Focaliza escuelas de zonas rurales
1999	Honduras	Proheco: Los consejos escolares tienen autonomía en la contratación y despido de maestros, seguimiento y manejo de los fondos y mantenimiento de la infraestructura	El gobierno nacional focaliza escuelas rurales afectadas por el huracán Mitch; promotores sociales se aproximan a las comunidades para incrementar la percepción y ayudar en el proceso	No todas las escuelas del país participan

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación)

<i>Año del programa</i>	<i>País</i>	<i>Descripción del programa</i>	<i>Selección de escuelas o comunidades</i>	<i>Alcance</i>
2001	México	PEC: Entrega a las escuelas recursos para implementar un plan escolar, en consulta con los padres; parte del dinero se dirige a mantener la infraestructura y parte a mejorar la calidad de los maestros	El gobierno nacional focaliza zonas; zonas urbanas voluntarias y desfavorecidas	Prioridad a zonas rurales desfavorecidas
2006-08	Kenia	ETP con componente de AED	Selección aleatoria de las escuelas de tratamiento y control	Pequeño grupo piloto de escuelas

*Fuentes:* Compilación de los autores; Di Gropello, 2006; Paes de Barros y Mendonça, 1998; Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006.

*Nota:* AGE = Apoyo a la Gestión Escolar; ASP = Autonomous School Program; Educo = Educación con participación de la comunidad; ETP = Extra Teacher Program; PEC = Programa Escolar de Calidad; Proheco = Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria.

## Referencias

- Abu-Duhou, Ibtisam. 1999. *School-Based Management*. Fundamentals of Educational Planning 62. París: Unesco/International Institute for Educational Planning.
- Akyeampong, Kwame. 2004. "Whole School Development: Ghana." Manuscrito no publicado, Unesco, París. [http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL\\_ID=36145&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=36145&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html) [Consultado en marzo 26 de 2009].
- Alderman, Harold. 1998. "Social Assistance in Albania: Decentralization and Targeted Transfers." Serie de documentos de trabajo 134 sobre Living Standards Measurement, Banco Mundial, Washington, DC.
- Anderson, Jo Anne. 2005. *Accountability in Education*. Serie sobre políticas educativas. París: Unesco/International Institute for Educational Planning and International Academy of Education.
- Angrist, Joshua D. y Guido W. Imbens. 1995. "Two-Stage Least Squares Estimation of Average Causal Effects in Models with Variable Treatment Intensity." *Journal of the American Statistical Association* 90 (430): 431-42.
- Arcia, Gustavo, Emilio Porta Pallais y José Ramón Laguna. 2004. "Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: aceptación y percepción en 2004". Dirección General de Investigación y Políticas, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Managua, Nicaragua.
- Athey, Susan y Guido W. Imbens. 2006. "Identification and Inference in Nonlinear Difference-in-Difference Models." *Econometrica* 74 (2): 431-97.
- Banco Mundial. 2003. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios lleguen a los pobres*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- . 2004. "Guatemala—Equity and Student Achievement in Primary Education." Volúmenes I y II, informe No. 22691, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2008a. "BOS and BOS-KITA Project Appraisal Document." Indonesia Report, No. 45043-ID, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2008b. "Devolving Power to the Local Level: The Role of Information and Capacity Building in Empowering Community-Based Organizations." Nota conceptual sobre Ghana, Banco Mundial, Washington, DC.

- . 2008c. “Mozambique DSSP: Case Study for the Africa SBM Report.” Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2008d. “Rwanda Impact Evaluation Incentives and Performance for Teachers on Fixed Contracts.” Nota conceptual, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2008e. “Senegal: Evaluation of the Impact of School Grants on Education Achievement.” Nota conceptual, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bardhan, Pranab. 2002. “Decentralization of Governance and Development.” *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185-205.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee. 2000. “Capture and Governance at the Local and National Levels.” *American Economic Review* 90 (2): 135-39.
- . 2006. “Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries.” *Economic Journal* 116 (1): 101-27.
- Barnett, W. Steven. 1996. “Economics of School Reform: Three Promising Models.” En *Holding Schools Accountable—Performance-Based Reform in Education*, ed. Helen F. Ladd, 299-326. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bauer, Scott C. 1996. “Site-Based Management: A Design Perspective.” Tesis de PhD no publicada, Cornell University, Ithaca, NY.
- . 1998. “Designing Site-Based Systems, Deriving a Theory of Practice.” *International Journal of Educational Reform* 7 (2): 108-21.
- Bauer, Scott C., Ira E. Bogotch y Hae-Seong Park. 1998. “Modeling Site-Based Decision-making: The Relationship between Inputs, Site Council Practices and Outcomes.” Documento presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association, San Diego, CA, abril 13-17.
- Benveniste, Luis y Jeffery Marshall. 2004. “School Grants and Student Performance: Evidence from the EQIP Project in Cambodia.” Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Borman, Geoffrey D., Gina M. Hewes, Laura T. Overman y Shelly Brown. 2002. “Comprehensive School Reform and Student Achievement: A Meta-Analysis.” Informe No. 59, University of North Carolina, Greensboro.
- . 2003. “Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-Analysis.” *Review of Educational Research* 73 (2): 125-230.
- Brewer, Dominic J., Catherine H. Augustine, Gail L. Zellman, Gary Ryan, Charles A. Goldman, Cathleen Stasz y Louay Constant. 2007. *Education for a New Era: Design and Implementation of K-12 Education Reform in Qatar*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Briggs, Kerri y Priscilla Wohlstetter. 1999. “Key Elements of a Successful School-Based Management Strategy.” Documento de trabajo, University of Southern California, Los Ángeles.

- Bryk, Anthony S., Yeow Meng Thum, John Q. Easton y Stuart Luppescu. 1998. *Academic Productivity of Chicago Public Elementary Schools: A Technical Report Sponsored by the Consortium on Chicago School Research*. Serie Examining Productivity. <http://ccsr.uchicago.edu/publications/p0a010.pdf> [Consultado en marzo 26 de 2009].
- Caldwell, Brian J. 2005. *School-Based Management*. Serie sobre políticas educativas. París: Unesco/International Institute for Educational Planning and International Academy of Education.
- Carnoy, Martin, Amber Gove, Susanna Loeb, Jeffery Marshall y Miguel Socias. 2008. "How Schools and Students Respond to School Improvement Programs: The Case of Brazil's PDE." *Economics of Education Review* 27 (1): 22-38.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales). 1999. "La Experiencia del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo Pronade." Resumen ejecutivo, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Cook, Thomas D. 2007. "School-Based Management in the United States." Documento de antecedentes preparado para el estudio programático sobre administración basada en el establecimiento escolar, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cook, Thomas D., H. David Hunt y Robert F. Murphy. 2000. "Comer's School Development Program in Chicago: A Theory-Based Evaluation." *American Educational Research Journal* 37 (2): 535-97.
- De Grauwe, Anton. 2005. "Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences." *International Review of Education* 51 (4): 269-87.
- Di Gropello, Emanuela. 2006. *A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America*. Documento de trabajo 72. Washington, DC: Banco Mundial.
- Di Gropello, Emanuela y Jeffery H. Marshall. 2005. "Teacher Effort and Schooling Outcomes in Rural Honduras." En *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. Emiliana Vegas, 307-58. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dimmock, Clive y Allan Walker. 1998a. "Comparative Educational Administration: Developing a Cross-Cultural Conceptual Framework." *Educational Administration Quarterly* 34 (4): 558-95.
- . 1998b. "Transforming Hong Kong's Schools: Trends and Emerging Issues." *Journal of Educational Administration* 36 (5): 476-91.
- Drury, Darle y Douglas Levin. 1994. "School-Based Management: The Changing Locus of Control in American Public Education." Preparado por Pelavin Associates para la Office of Educational Research, U.S. Department of Education, Washington, DC.
- Duflo, Esther, Pascaline Dupas y Michael Kremer. 2007. "Peer Effects, Pupil-Teacher Ratios y Teacher Incentives: Evidence from a Randomization Evaluation in Kenya." Manuscrito no publicado, Poverty Action Lab, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.

- Duflo, Esther, Rachel Glennerster y Michael Kremer. 2006. "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit." Documento técnico de trabajo 333, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Duflo, Esther y Emmanuel Sáez. 2003. "The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 118 (3): 815-42.
- Edge, Karen. 2000. "El Salvador: Educo." En *Decentralization and School-Based Management Resource Kit-Case Studies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Faguet, Jean-Paul. 2001. "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia." Documento de trabajo, Center for Economic Performance, London School of Economics.
- Fisman, Raymond y Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries." *Journal of Public Economics* 83: 325-45.
- Gaziel, Haim. 1998. "School-Based Management as a Factor in School Effectiveness." *International Review of Education* 44 (4): 319-33.
- Geeves, Richard, Chin Vanny, Kuoy Pharin, Ly Sereyrith, Song Heng y Tran Pancharun. 2002. *Evaluation of the Impact of the Education Quality Improvement Project (EQIP) of the Ministry of Education, Youth and Sport of the Royal Government of Cambodia*. Pnom Pen, Camboya: World Education Cambodia.
- Gertler, Paul, Harry A. Patrinos y Marta Rubio-Codina. 2007. "Methodological Issues in the Evaluation of School-Based Management Reforms." Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gertler, Paul J., Marta Rubio-Codina y Harry A. Patrinos. 2006. "Empowering Parents to Improve Education. Evidence from Rural Mexico." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3935, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gunnarsson, Victoria, Peter F. Orazem, Mario Sánchez y Aimee Verdisco. 2004. "Does School Decentralization Raise Student Outcomes? Theory and Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation." Manuscrito no publicado, Iowa State University, Ames.
- Hanushek, Eric A. y Ludger Woessmann. 2007. "The Role of Education Quality in Economic Growth." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4122, Banco Mundial, Washington, DC.
- Heckman, James J. 1976. "The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models." *Annals of Economic and Social Measurement* 5 (4): 475-92.
- Heckman, James J., Hidehiko Ichimura y Petra Todd. 1998. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator." *Review of Economic Studies* 65 (2): 261-94.

- Hess, G. Alfred Jr., ed. 1996. *Implementing Reform: Stories of Stability and Change in 14 Schools*. Chicago, IL: Chicago Panel on School Policy.
- . 1999. “Expectations, Opportunity, Capacity and Will: The Four Essential Components of Chicago School Reform.” *Educational Policy* 13 (4): 494-517.
- Hirano Keisuke, Guido W. Imbens, Donald B. Rubin y Xiao-Hua Zhou. 2000. “Assessing the Effect of an Influenza Vaccine in an Encouragement Design.” *Biostatistics* 1: 69-88.
- Jiménez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada. 1999. “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s Educo Program.” *World Bank Economic Review* 13 (3): 415-41.
- . 2003. “Does Community Management Help Keep Kids in Schools? Evidence Using Panel Data from El Salvador’s Educo Program.” Documento para discusión, Center for International Research on the Japanese Economy, University of Tokyo.
- Karim, Shahnaz, Claudia A. Santizo Rodall y Enrique Cabrero Mendoza. 2004. *Transparency in Education*. París: Unesco/International Institute for Educational Planning and International Academy of Education.
- King, Elizabeth M. y Susana Cordeiro-Guerra. 2005. “Education Reforms in East Asia: Policy, Processy Impact.” En *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, 179-208. Washington, DC: Banco Mundial.
- King, Elizabeth M., Peter F. Orazem y Victoria Gunnarsson. 2003. “Decentralization and Student Achievement: International Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation.” Documento presentado en la Fourth Annual Global Development Conference on Globalization and Equity, El Cairo, Egipto, enero 19-21.
- King, Elizabeth M. y Berk Özler. 1998. “What’s Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua’s School Autonomy Reform.” Manuscrito no publicado, Development Research Group, Banco Mundial, Washington, DC.
- King, Elizabeth M., Berk Özler y Laura B. Rawlings. 1999. “Nicaragua’s School Autonomy Reform: Fact or Fiction?” Documento de trabajo sobre Impact Evaluation of Education Reforms, No. 19, Development Research Group, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lee, Valerie E., Julia B. Smith, Tamara E. Perry y Mark A. Smylie. 1999. “Social Support, Academic Pressy Student Achievement. A View from the Middle Grades in Chicago.” University of Michigan, Ann Arbor. <http://ccsr.uchicago.edu/publications/p0e01.pdf> [Consultado en marzo 26 de 2009].
- Leithwood, Kenneth Teresa Menzies. 1998. “Forms and Effects of School-Based Management: A Review.” *Educational Policy* 12 (3): 325-46.
- López-Calva, Luis Felipe y Luis D. Espinosa. 2006. “Efectos diferenciales de los programas compensatorios del Conafe en el aprovechamiento escolar.” En *Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela*, ed. Antonio Blanco Lerín. Ciudad de México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.

- Malen, Barry, Rodney T. Ogawa y Jennifer Kranz. 1990. "What Do We Know about Site-Based Management: A Case Study of the Literature—A Call for Research." En *Choice and Control in American Education: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring, Volume 2*, ed. William H. Clune y John F. White, 289-342. Londres: Falmer Press.
- Marshall, Jeffery H. 2004. "If You Build It, Will They Come? Primary School Quality and Grade Attainment in Rural Guatemala." Tesis de PhD., School of Education, Stanford University, Palo Alto, CA.
- Mineduc (Guatemala, Ministerio de Educación). 2004. "Anuario Estadístico 2002". Ciudad de Guatemala.
- Mineduc/DP Tecnología. 2002. "Estudio Cuasi-Experimental de Resultados de Pronade 2001". Ciudad de Guatemala.
- Montreal Economic Institute. 2007. "Decentralization of School Management: Ideas from Abroad." *Economic Note* (Education Series), febrero. [http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fevrier07b\\_en.pdf](http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fevrier07b_en.pdf) [Consultado en marzo 27 de 2009].
- Murnane, Richard J., John B. Willet y Sergio Cárdenas. 2006. "Did the Participation of Schools in *Programa Escuelas de Calidad* (PEC) Influence Student Outcomes?" Documento de trabajo, Graduate School of Education, Harvard University, Cambridge, MA.
- Nir, Adam E. 2002. "School-Based Management and Its Effect on Teacher Commitment." *International Journal of Leadership in Education* 5 (4): 323-41.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2004. "Policy Brief: Raising the Quality of Educational Performance at School." Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/8/29472036.pdf> [Consultado en marzo 27 de 2009].
- Paes de Barros, Roberto y Rosane Mendonça. 1998. "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education." En *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America*, ed. William D. Savedoff, 75-130. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Parker, Caroline E. 2005. "Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools." En *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. Emiliana Vegas, 359-88. Washington, DC: Banco Mundial.
- Patrinos, Harry A. y Ruth Kagia. 2009. "Maximizing the Performance of Education Systems: The Case of Teacher Absenteeism." En *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*, ed. J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Reinikka, Ritvay Jakob Svensson. 2004. "Explaining Leakage of Public Funds." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2709, Banco Mundial, Washington, DC.
- Rosenbaum, Paul R. y Donald B. Rubin. 1983. "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects." *Biometrika* 70 (1): 41-55.

- Rowan, Brian, Eric Camburn y Carol Barnes. 2004. "Benefiting from Comprehensive School Reform: A Review of Research on CSR Implementation." En *Putting Pieces Together: Lessons from Comprehensive School Reform Research*, ed. Christopher T. Cross, 1-52. Washington, DC: National Clearinghouse for Comprehensive School Reform.
- Santibáñez, Lucrecia. 2006. "School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base." Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sawada, Yasuyuki. 2000. "Community Participation, Teacher Effort y Educational Outcome: The Case of El Salvador's Educo Program." Documento de trabajo 307, William Davidson Institute, University of Michigan, Ann Arbor.
- Sawada, Yasuyuki y Andrew B. Ragatz. 2005. "Decentralization of Education, Teacher Behavior and Outcomes: The Case of El Salvador's Educo Program." En *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, ed. Emiliana Vegas, 255-306. Washington, DC: Banco Mundial.
- Shadish, William, Thomas D. Cook y Donald T. Campbell. 2002. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shapiro, Joseph S. y Emmanuel Skoufias. 2006. "Local but Unequal? How Educational Decentralization Stratifies Schools." Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Shippy, Dorothy, Joseph Kahne y Mark A. Smylie. 1999. "The Politics of Urban School Reform: Legitimacy, City Growth, and School Improvement in Chicago." *Educational Policy* 13 (4): 518-45.
- Skoufias, Emmanuel y Joseph Shapiro. 2006. "Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data." Serie sobre evaluación de impacto 8. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4036, Banco Mundial, Washington, DC.
- Transparencia Internacional. 2005. *Stealing the Future: Corruption in the Classroom*. Berlín, Alemania: Transparencia Internacional. [http://www.transparency.org/publications/publications/stealing\\_future](http://www.transparency.org/publications/publications/stealing_future) [Consultado en marzo 24 de 2009].
- Wantchékon, Leonard. 2008. "School-Based Management, Media Access and Education Outcomes in Benin: Experimental Evidence from Benin." Manuscrito no publicado, New York University, Nueva York.
- Wohlstetter, Priscilla y Susan A. Mohrman. 1996. *Assessment of School-based Management. Volume I: Findings and Conclusions*. Los Ángeles: University of Southern California.
- Wong, Evia O.W. 2003. "Leadership Style for School-Based Management in Hong Kong." *International Journal of Educational Management* 17 (6): 243-47.
- Wylie, Cathy. 1996. "Finessing Site-Based Management with Balancing Acts." *Educational Leadership* 53 (4): 54-57.



# Índice

Los recuadros, gráficos y cuadros se indican con *c*, *g*, *n* y *r*, respectivamente.

## A

ACE (Asociación Comunitaria de Educación), El Salvador, xxiii, 28

administración escolar descentralizada (AED), ix-xii, xvii-xxx

AED (administración escolar descentralizada), ix-xii, xvii-xxx  
análisis futuro, necesidad de, 84-85  
autonomía. *Ver* autonomía

beneficios y ventajas, xxii, xxviii, 4, 77-78

control elitista, peligro de, 19

corrupción y, 4, 19

definición, 1-2, xviii-xix, 81

desventajas e inconvenientes, 18-21, 84-85

diseño de, 80-84

estudios de, xxvii-xxviii, 23-25, 80

evaluación de la, xxviii-xxx, 57-75

*Ver también* evaluación de la AED

funciones de la, 2, 3*c*, 78-79

identidad modesta de la, 5, 5*r*

marcos conceptuales para analizar, 14-17, 15*g*

mayor autonomía, tendencia hacia una, xxii-xxiii

número de proyectos en la cartera educativa del Banco Mundial, xviii-xix, xviii*c*

objetivos, importancia de establecer, 80-82

participación. *Ver* participación

popularidad de la, xxii-xxiii, 77

problemas en la implementación, 20

resultados estudiantiles, como medio de mejorar los, 17-21, 24-25, 80

revisión global de programas. *Ver también* regiones y países específicos, xxiii-xxvii, 23-56

soportes teóricos de la, 2-4

tipos de, xix-xxi, 4-14, 7*g*, 78-79

transparencia y responsabilidad, relación con. *Ver* transparencia y responsabilidad

AED de control administrativo, xxi, 8-9, 78, 84

AED de control comunitario, xxi, 8, 78

AED de control equilibrado, xxi, 8, 78

AED de control profesional, xxi, 8, 78

África: *Ver también* países específicos

Medio Oriente y África septentrional, xix, xxvi, 50-53

Subsahariana. *Ver* África subsahariana

Africa Impact Evaluation Initiative, Banco Mundial, 37*n*4

África subsahariana. *Ver también* países específicos

APM en, xxiv, 13*c*, 39-40, 46-47

comités/consejos escolares/comités de administración escolar en, 40-41  
 donaciones directas a las escuelas en, xxv, 38, 40, 44, 46  
 programas de AED en, xviii, xxiv-xxv  
 tarifas escolares, abolición de, xxv, 41, 46  
 WSD en, xxiv, 37-38

América Latina y el Caribe, xviii, xxiii-xxiv, 25-37  
*Ver también* países específicos

análisis costo-beneficio de AED, necesidad de, 25, 84-85

APM. *Ver* asociaciones de padres y maestros

Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), México, xxi, xxiv, 9g, 12c, 18, 35-36, 61, 67-68c, 74, 78, 87c  
*Ver también* México

apoyo de participantes a la AED, 17-19  
 apoyo político a la AED, 19, 84

Argentina, xviii

Asia. *Ver también* países específicos

APM en, 48

comités/consejos escolares/comités de administración en, 50

programas de AED en, xviii, xxv-xxvi, 48-52

Asia meridional y del suroriente. *Ver* Asia

Asia oriental y el Pacífico. *Ver* Asia y países específicos

Asociación Comunitaria de Educación (ACE), El Salvador, xxiii, 28

asociaciones de Padres de Estudiantes (*enseignants* FRAM), Madagascar, 44

asociaciones de maestros (FAF), Madagascar, 44

ASP (Autonomous School Program), Nicaragua, 68c, 87c

Australia, xxvi, 54

Hong Kong, China, reflejo de las reformas de AED en, xxv, 50

la responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c

popularidad de AED en, xxii

tipos de AED en, 7g, 83

Autonomous School Program (ASP), Nicaragua, 68c, 87c

Autonomía

continuo de, 6-7, 7g, 79

estudios nicaragüenses, efectos de, 36-37

nexo autonomía-participación-responsabilidad, 10, 11-13c, 18

nexo autonomía-participación, 8-10, 9g

tendencia hacia, xxiii-xxiv

Avance del conocimiento en la Asistencia Operativa Escolar para la Transparencia y la Responsabilidad, Indonesia, 51

## B

Banco Mundial, xi-xii, xviii-xix, xviii

Bangladesh, xviii

Bantuan Operasional Sekolah (BOS, Asistencia Operativa Escolar), programa, Indonesia, xxvi, 50-52

Beneficios y ventajas de la AED, xxii, xxviii, 4, 77

Benín, 3c, 7g, 13c, 25, 38-39

Bibliografía sobre AED, revisión de, xxvii-xxviii, 23-25

BOS (Bantuan Operasional Sekolah), programa, Indonesia, xxvi, 50-52

Brasil, xxiv, 25-27

estudios de AED en, 23-27, 80

evaluación de la AED en, 68c, 75, 88c

Fundescola, xxiv

participación en, 25-27

PDE, xxiv, 25-27

responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c

resultados estudiantiles en, 25-27, 80

tipos de programas de AED en, 7g, 23-25, 83

## C

CAE. *Ver* comités de administración escolar

*caisse école* en Madagascar, 44

Camboya, xxv, 7g, 12c, 48-49

- Canadá, xxvi, 54  
 popularidad de la AED en, xxii  
 responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c  
 tipos de AED en, xxi, 4, 7g, 80  
 capacidad y formación de capacidad, 17, 20, 81
- Chicago, Illinois, escuelas, xxvii, 54-55  
 Chicago School Reform Act, 54  
 control de élite, peligro de, 19  
 donaciones de fundaciones para, 56n9  
 evaluación de AED en, 61, 61n1  
 problemas de implementación, 20  
 responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c  
 resultados estudiantiles en, 55-56, 55n8  
 sobre continuo de autonomía, 7g  
 sobre nexo autonomía-participación, 9g
- Coges (Comité de Gestion de l'Etablissement Scolaire), Níger, 45
- Comenius, Jan Amos, xvii
- Comer's School Development Program (SDP), Detroit, Michigan, 20
- Comité de Gestion de l'Etablissement Scolaire (Coges), Níger, 45
- comités/consejos escolares/comités de administración escolar, xix  
 en Asia, 50  
 en África subsahariana, 40-41  
 sobre continuo de autonomía, xx-xxi, 6, 7g
- compactos (en el marco del *IDM 2004*), 14, 15g, 16
- conflicto, situaciones de, AED en naciones que salen de, 82-83
- contrat programme*, Madagascar, 44
- control elitista de AED, peligro de, 19
- corrupción y AED, 4, 19
- D**
- DD (diferencia en diferencias), 60, 66, 67-68c, 69, 73-75
- desarrollo escolar total (WSD), xxiv, 37-38
- desastres naturales, AED en países que recién salen de, 83-84
- Detroit, Michigan, programa de AED en, 20
- diferencia en diferencias (DD), 60, 66, 67-68c, 69, 73-75
- Dinamarca, 6, 7g
- directores. *Ver* maestros y directores
- diseño de programas de AED, 80-83
- diseño de discontinuidad de regresión (DDR), 60, 68c, 69-71, 82
- donaciones directas a escuelas en África subsahariana, xxiv, 37, 41, 44
- E**
- educación, toma de decisiones descentralizada en. *Ver* administración basada en el establecimiento escolar
- Educación para Todos (EPT), xi, xii
- Education Institute, Qatar, 53
- Education Quality Improvement Project (EQIP) School Grants Program, Camboya, xxv, 48-49
- Education Reform Act 1988, RU, xxvii, 54
- Educo, programa, El Salvador, xx, xxiii, xixn2, 27-29, 67-68c, 73, 75, 79, 87c
- EFA-HLC (Grupo de Alto Nivel para la Educación para Todos), xi-xii
- El Salvador, xxiii, 27-29  
 ACE en, xxiii, 28  
 estudios de AED en, 24, 27-29, 80  
 evaluación de AED en, 60, 67-68c, 71, 75, 87c  
 maestros y directores en, xixn2, 27-29  
 participación en, 28-29  
 responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c  
 resultados estudiantiles en, 27-29, 80  
 sobre nexo autonomía-participación, 9  
 tipos de AED en, xxi, 7g, 8, 27, 78, 81, 83

- enseignants* FRAM (Asociaciones de Padres de Estudiantes), Madagascar, 44
- EPT (Educación para Todos), xi-xii
- España, 7g, 11c, 56, 83
- EQIP (Education Quality Improvement Project) School Grants Program, Camboya, xxv, 48-49
- estimación de pareo (EP), 66, 67-68c, 73-75
- estrategias no aleatorias para evaluar la AED, 60, 82
- Estados Unidos, xxiii, 54-55
- charter schools* en, xxvi
- Chicago. *Ver* Chicago, Illinois, escuelas de
- Control elitista de la AED, peligro de, 19
- Detroit, Michigan, escuelas de, 20
- estudios de AED en, xxviii, 24-25
- Florida, escuelas de, xxvii, 7g, 11c, 54
- Hong Kong, China, reflejo de reformas de AED en los, xxv, 50
- identidad modesta de la AED en, 5r
- Nueva York, escuelas de, xxvii, 7g, 11c, 54
- Número de años requeridos para observar resultados, muestra de metaanálisis, 59r, 64-65, 81
- popularidad de la AED en, xxii
- problemas de implementación en, 20
- responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c
- sobre nexos autonomía-participación, 9g
- tipos de AED en, xx, 6, 7g, 8
- Virginia, escuelas de, xxvii, 6, 7g, 11c, 20, 54
- estudios de AED, xxvii-xxviii, 23-25, 80
- ETP (Extra Teacher Program), Kenia, xxiv-xxv, 42, 67c, 80, 88c
- Europa oriental y Asia central, xix
- Ver también* países específicos
- Evaluación de AED, xxviii-xxix, 57-75
- análisis futuro, necesidad de, 84-85
- aleatorio, 58-60, 67c, 69-71, 81
- DD, 60, 66, 67-68c, 69, 73-75
- definir intervenciones de AED para propósitos de, 58
- DDR, 60, 69c, 69-71, 81
- EP, 66-69, 67-68c, 73-75
- estudios hasta el momento, hallazgos de *Ver también* bajo países específicos, xxvii-xxviii, 23-25, 80
- estrategias no aleatorias, 60, 82
- identificar o aislar el impacto, 65-69
- importancia de la, 81
- medición de impacto y resultados, indicadores para, 61-65, 63c
- modelos de corrección Heckman, 66, 67-68c, 71-73, 82
- número de años requeridos para ver los resultados, presentación de metaanálisis, 59r, 64-65, 81
- pasos esenciales en, 57-58
- retrospectiva frente a prospectiva, 58
- VI, 58, 60, 65-69, 67-68c, 69-71, 82
- Extra Teacher Program (ETP), Kenia, xxiv-xxv, 42, 67c, 70, 88c
- F**
- FAF (Asociaciones de Maestros), Madagascar, 44
- Filipinas, xix
- Finlandia, xxiii
- Florida, escuelas de, xxvii, 7g, 11c, 54
- FRAM (Asociaciones de Padres de Estudiantes), Madagascar, 44
- Free Compulsory Universal Basic Education, reformas, en Ghana, 40
- Fundescola, Brasil, xxiv
- G**
- Gambia, xix, 39-40
- AED en, 40
- donaciones directas a escuelas en, xxv
- función de la AED en, 3c
- participación en, 39-40

- responsabilidad como objetivo de la AED en, 13c
- tipos de AED en, 7g
- Ghana, xxiv-xxv, 40-41
  - donaciones directas a escuelas en, 41
  - estudios de AED en, 25, 40-41
  - Free Compulsory Universal Basic Education, reformas, en, 40
  - funciones de la AED en, 3c
  - participación en, 40
  - responsabilidad como objetivo de la AED en, 12c
  - sobre nexo autonomía-participación, 9g
  - WSD en, 37-38
- Grupo de Alto Nivel para la Educación para todos (EFA-HLC), xi-xii
- Guatemala, xviii, xxiii, 30-31
  - estudios de AED en, 30-31
  - maestros y directores en, xixn2, 30-31
  - participación en, 31
  - Pronade, xxiii, xixn2, 30-31
  - responsabilidad como objetivo de la AED en, 12c
  - resultados estudiantiles en, 31
  - sobre nexo autonomía-participación, 9g
  - tipos de AED en, 7g, 30-31
- guerra, la AED en naciones recién salidas de, 83
- H**
- Heckman, modelos de corrección de, 66, 67-68c, 781-73, 82
- Honduras, 31-33
  - estudios de AED en, 24, 31-33, 32n2, 80
  - evaluación de AED en, 58, 67, 73, 87c
  - maestros y directores en, xixn2, 31-33, 32n2
  - participación en, 33
  - Proheco, xxiii, xixn2, 31-32, 32n2, 67c, 73, 87c
  - reformas de AED en, xviii
- responsabilidad como objetivo de la AED en, 12c
- resultados estudiantiles en, 31-32, 32n2, 79
- tipos de AED en, 7g, 31, 83
- Hong Kong, China, xxv, 7g, 11c, 50
- Horn, Robin, xii
- I**
- ICS (International Child Support Africa), xxv
- identidad de la AED, 5, 5r
- IDM 2004 (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*), 2, 14-17, 15g
- Implementación, problemas en, 20
- India, xviii, 4
- Indonesia, xxvi, 50-52
  - responsabilidad como objetivo de la AED en, 13c
  - sobre nexo autonomía-participación, 9g
  - evaluación de AED en, 67c
  - participación en, 50-52
  - programa BOS, xxvi, 50-52
  - School Operational Assistance Knowledge Improvement for Transparency and Accountability, 50
  - resultados estudiantiles en, 52
  - estudios de AED en, 25, 51-52
  - tipos de AED en, 7g, 51
- Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres (IDM 2004)*, 2, 14-17, 15g
- International Child Support Africa (ICS), xxv
- Islandia, xxiii
- Israel, xxii, xxvi, 7g, 12c, 52-53
- IV (Variables instrumentales), 58, 60, 65-66, 67-68c, 71-73, 82

**K**

- Kenia, xxiv-xxv, 41-44  
 estudios de AED en, 24-25, 42-43, 80  
 ETP, xxiv-xxv, 41-42, 67c, 70-71, 88c  
 evaluación de AED en, xxviii-xxix, 67c,  
 69-71, 83, 87c  
 funciones de AED en, 13c  
 maestros y directores en, 42-43  
 participación en, 41, 43  
 responsabilidad como objetivo de la  
 AED en, 13c  
 resultados estudiantiles en, 42-43, 80  
 sobre nexos autonomía-participación, 9g  
 tipos de AED en, 7g
- King, Elizabeth M., ix

**L**

- Lesotho, xix  
 Líbano, xix

**M**

- Macedonia, antigua República Yugoslava  
 de, xix
- Madagascar, xix, 44-45  
*contrat programme*, 44  
 donaciones directas a escuelas (*caisse  
 école*) en, 25, 44  
*enseignants* FRAM, 44  
 estudios de AED en, 25  
 FAF, 44  
 funciones de la AED en, 3c  
 maestros y directores en, xixn2, 44  
 responsabilidad como objetivo de la  
 AED en, 11c  
 sobre nexos autonomía-participación, 9g  
 tipos de AED en, 7g, 39-44
- maestros y directores. *Ver también* bajo  
 países individuales  
 apoyo de los interesados a la AED, 17-  
 18  
 control de AED de, xviii, xixn2

mejoras en métodos y clima de  
 enseñanza, 18, 80, 82-83

resentimiento de AED por parte de los,  
 18

mecanismos de administración (en el marco  
 del *IDM 2004*), 14, 15g, 16

Medio Oriente y África septentrional  
*Ver también* países específicos, xix,  
 xxvi-xxvii, 52-54

México, xxiii-xxiv, 33-35

AGE en, xxi, xxiv, 9g, 12c, 18, 35-36, 61,  
 67-68c, 74, 78, 87c

costo de AED en, 84

estudios de AED en, 24-25, 33-35, 80

evaluación de AED en, 58, 67-68c, 70,  
 72-73, 87c

Oportunidades, 71

participación de padres en, 18

participación en, 34

PEC, xx, xxiii-xxiv, 9g, 10, 12c, 33-35,  
 68c, 71, 75, 79, 88c

Reformas de AED en, xviii

responsabilidad como objetivo de la  
 AED en, 12c

Resultados estudiantiles en, 33-36, 80

sobre nexos autonomía-participación,  
 9g, 10

tipos de AED en, xx-xxi, 4, 7g, 32, 35,  
 78-79, 82

Mozambique, 9g, 12c, 25, 38

**N**

Nepal, 67c, 84

Nicaragua, xxiii, 36-37

ASP, 67-68, 87c

autonomía, efectos de la, 36-37

estudios de AED en, 24-25, 36-37, 37n3

evaluación de AED en, 60, 67-68c, 87c

maestros y directores en, 37

participación de los padres reduce el  
 ausentismo de los maestros, 4

responsabilidad como objetivo de la  
 AED en, 11c

- resultados estudiantiles en, 36-37, 37*n*3, 80
  - tipos de AED en, 7*g*, 36, 83
  - Nueva York, escuelas de, xxvii, 7*g*, 11*c*
  - Nueva Zelanda, xxvii, 54
    - responsabilidad como objetivo de la AED en, 11*c*
    - sobre nexo autonomía-participación, 9*g*
    - tipos de AED en, 4, 6, 7*g*, 67, 83
  - Níger, 45-46
    - Coges, 45
    - donaciones directas a escuelas en, xxv
    - funciones de la AED en, 3*c*
    - responsabilidad como objetivo de la AED en, 11*c*
    - sobre nexo autonomía-participación, 9*g*
    - tipos de AED en, 78
  - Noruega, xii
  - Número de años requeridos para observar resultados de la AED, 59*r*, 64-65, 81
- O**
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), xxii-xxiii, 77
  - Oportunidades, México, 71
  - Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (Unesco), 37
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), xxii-xxiii, 77
- P**
- padres y maestros, asociaciones (APM)
    - en Asia, 48
    - en África subsahariana, xxiv, 13*c*, 39-41, 46-48
  - Países Bajos, xxiii, 56
    - apoderamiento de directores, 56
    - responsabilidad como objetivo de la AED en, 11*c*
    - sobre nexo autonomía-participación, 9*g*
    - tipos de AED en, xx-xxi, 7*g*, 8, 78-79, 81
  - Pakistán, 69, 84
  - Papúa Nueva Guinea, 4
  - participación comunitaria en AED
    - Ver* participación
  - participación, de los padres y la comunidad
    - Ver también bajo* países individuales
    - AED como medio de mejorar, 17-18, 80
    - evaluación de la AED basada en el nivel de, 62-64, 82-83
    - nexo autonomía-participación-responsabilidad, 10-14, 11-13*c*, 18
    - nexo autonomía-participación, 8-9, 9*g*
  - PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), Brasil, xxiv, 26-27
  - PEC (Programa Escuelas de Calidad), México, xx, xxiii-xxiv, 9*g*, 10, 12*c*, 33-34, 68*c*, 71, 75, 79
  - Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Brasil, xxiv, 26-27
  - poder del cliente (en el marco del *IDM 2004*), 14, 15*g*, 16
  - Programa Asistencia Operativa Escolar (BOS), Indonesia, xxvi, 50-52
  - Programa Escuelas de Calidad (PEC), México. *Ver también* México, xx, xxiii-xxiv, 9*g*, 10, 12*c*, 33-34, 68*c*, 71, 75, 79, 88*c*
  - Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade), Guatemala, xxiii, xix*n*2, 30-31
  - Programa de Administración Escolar (SMI), Hong Kong, China, xxv, 50
  - Proheco (Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria), Honduras, xxiii, xix*n*2, 31-33, 32*n*2, 67*c*, 73, 87*c*
  - Projet d'École, Senegal, 47
  - Pronade (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo), Guatemala, xxiii, xix*n*2, 30-31

Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (Proheco), Honduras, xxiii, xixn2, 31-33, 32n2, 67c, 73, 87c  
puntajes de pruebas. *Ver* bajo resultados estudiantiles

## Q

Qatar, xxvi, 53-54  
funciones de la AED en, 7c  
Instituto de Educación, 54  
maestros y directores en, xixn2  
responsabilidad como objetivo de la AED en, 13c  
sobre nexos autonomía-participación, 9g  
tipos de AED en, xx-xxi, 7g, 78-79, 80, 82

## R

RAND Corporation en Qatar, xxvi, 53-54  
reformas “débiles” de AED, xx, 6, 7g, 79  
reformas “fuertes” de AED, xx, 6, 7g, 79  
Reino Unido, xxvii, 54  
Hong Kong, China, reflejo de las reformas de AED en, xxv, 50  
Ley de Reforma Educativa 1988, xxvii, 54  
responsabilidad como objetivo de la AED en, 11c  
tipos de AED en, 7g, 8  
República Checa, 7, 11c  
Responsabilidad. *Ver* transparencia y responsabilidad  
resultados estudiantiles, la AED como medio de mejorar los, 17-21, 24-25, 80  
*Ver también* evaluación de la AED y bajo países individuales  
Revisión global de programas de AED, xxiii-xxvi, 23-56  
*Ver también* regiones y países específicos  
objetivos de los programas de AED, importancia de establecer, 80-81

apoyo gubernamental para la AED, 19, 84

Ruanda, 46-47  
estudios de AED en, 25, 46-47  
donaciones directas a las escuelas en, xxv, 40, 46  
funciones de la AED en, 3c  
participación en, 46  
responsabilidad como objetivo de la AED en, 13c  
sobre nexos autonomía-participación, 9g  
tipos de AED en, 7g, 78

## S

School Operational Assistance Knowledge Improvement for Transparency and Accountability, Indonesia, 51  
SDP (Comer’s School Development Program), Detroit, Michigan, 20  
Senegal, xxv, 47-48  
estudios de AED en, 47-48  
funciones de la AED en, 3c  
maestros y directores en, 47-48  
participación en, 47  
Projet d’Ecole, 47  
reformas de AED en, xx  
responsabilidad como objetivo de la AED en, 13c  
resultados estudiantiles en, 48  
sobre nexos autonomía-participación, 9g  
tipos de AED en, xxi, 78  
Serbia y Montenegro, xix  
SMI (Iniciativa de Administración Escolar), Hong Kong, China, xxv, 50  
Southwest Educational Development Laboratory, 5  
Sri Lanka, xviii, 69, 84  
Sudáfrica, xxiv, 38  
Suecia, xxiii

**T**

- Tailandia, xx, 4, 7g, 12c, 79  
 tarifas escolares, abolición de las, xxv, 41, 46  
 tasas de inscripción. *Ver* resultados estudiantiles  
 toma de decisiones descentralizada en las escuelas. *Ver* administración escolar descentralizada  
 transparencia y responsabilidad  
 En el marco conceptual del *IDM 2004*, 14-15, 15g  
 Nexo autonomía-participación-responsabilidad, 10-14, 11-13c, 18  
 la AED como medio de mejorar la, 4, 17-21  
 tratamiento aleatorio en la evaluación de la AED, 58-60, 67c, 69-71, 82  
 Trends in International Mathematics and Science Study, 72-73  
 Tipos de AED, xix-xxi, 4-14, 7g, 78-79

**U**

- Uganda, 38n5  
 Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura), 37

**V**

- variables instrumentales (VI), 58, 60, 65-66, 67-68c, 71-73, 82  
 Ventajas y beneficios de la AED, xxi, xxviii, 4, 77  
 Virginia, escuelas de, xxvii, 6, 7g, 11c, 20, 54  
 voz (en el marco del *IDM 2004*), 14, 15g, 16

**W**

- WSD (desarrollo escolar total), xxiv, 37-38



Varios países en desarrollo están introduciendo reformas de administración escolar descentralizada, dirigidas a empoderar a los directores y maestros de las escuelas. Muchas de estas reformas refuerzan también la participación de los padres en la escuela. La administración escolar descentralizada tiene el potencial para convertirse en un medio de muy bajo costo, para que el gasto público en educación sea más eficiente, aumentando la responsabilidad en cada institución. En *Toma de decisiones descentralizada en la escuela* se desarrolla un marco teórico de administración escolar descentralizada y se revisa la experiencia de más de 20 países. Los autores ofrecen una breve descripción de algunas reformas de ese tipo, junto con evidencia sobre su impacto en varios indicadores. En general, encuentran que la administración escolar descentralizada tiene un efecto positivo sobre algunas variables –reduce las tasas de repetición y de fracaso y mejora la asistencia–, pero resultados mixtos en otras.

**“En este libro se revisa el conocimiento básico existente sobre la administración escolar descentralizada alrededor del mundo y se demuestra la importancia de una evaluación rigurosa del impacto para formular propuestas de políticas. Es de lectura obligatoria para cualquiera que esté interesado en la investigación basada en la evidencia y las políticas educativas.”**

—**Paul J. Gertler**, *professor de la cátedra Li Ka Shing de Economía; Director del Programa de Graduados en Administración de Salud de la Haas School of Business y de la School of Public Health, de la Universidad de California, en Berkeley.*

**“Este libro muestra que cabe utilizar la administración escolar descentralizada para fortalecer los incentivos con miras a que las escuelas presten servicios eficaces a los pobres, recompensando a quienes lo hacen y penalizando a quienes omiten hacerlo.”**

—**Shantayanan Devarajan**, *Economista Jefe de la Región de África del Banco Mundial.*

**“Este libro no sólo contribuye a nuestro conocimiento del potencial de la administración escolar descentralizada, sino que, al compilar evidencia –basada en un análisis sólido– ofrece también uno de los mejores resúmenes que he leído –y muy compacto– sobre las metodologías de evaluación rigurosa. Debería constituir un punto de referencia para los planificadores de la educación y para los formuladores de políticas.”**

—**Luis Crouch**, *Vicepresidente, RTI International Development Group*



BANCO MUNDIAL

