
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 24 Número 92

5 de septiembre 2016

ISSN 1068-2341

El Programa EDUCO, las Evaluaciones de Impacto y la Economía Política de la Reforma Educativa Global

D. Brent Edwards, Jr.

Universidad de Hawai'i, Mānoa

EEUU



Claudia Elizabeth Loucel Urquilla

Centro International de Agricultura Tropical

Colombia

Citación: Edwards, D. B., Jr., & Loucel, C. (2016). El programa EDUCO, las evaluaciones de impacto, y la economía política de la reforma educativa global. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(92). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2019>

Resumen: Durante las décadas de 1990 y 2000 una política conocida como Educación con Participación de la comunidad (EDUCO) se convirtió no solo en la piedra angular de la reforma educativa en El Salvador, sino además se convirtió en una política educativa de carácter global, conocida por descentralizar, hacia las familias rurales, la responsabilidad de contratar y despedir maestros. Como se presenta en este artículo, su ascenso a la fama no fue producto únicamente del contexto político-económico en el que nació; su fama también es el resultado de las evaluaciones de impacto producidas por el Banco Mundial, que sirvieron como base de evidencia a través de la cual ésta y otras instituciones internacionales podían promover, de forma legítima, el modelo neoliberal de participación de la comunidad representado por EDUCO. Sin embargo, de una manera problemática, una re-apreciación de estas evaluaciones de impacto, revela, en primer lugar, que los hallazgos y conclusiones sobre los efectos significativos de EDUCO no fueron justificados, y, en

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 22-2-2015

Revisiones recibidas: 12-5-2015

Aceptado: 26-5-2015

segundo lugar, que la producción de las evaluaciones de impacto en su conjunto es fundamentalmente defectuosa debido al nexo intelectual-político-financiero del cual emergieron estos estudios, y hacia el cual retornaron para promover—alrededor del mundo—soluciones de políticas orientadas al mercado. En este sentido, para explicar las dinámicas de la reforma que dieron lugar a EDUCO, este documento (a) revisa sistemáticamente los hallazgos y limitantes de cada uno de los seis estudios de impacto que constituyen la base internacional de conocimiento alrededor de esta política, (b) reconsidera lo que, de forma razonable, podemos exigir saber sobre EDUCO, (c) refleja las implicaciones nacionales e internacionales de la revisión crítica aquí presentada (d) resalta las falencias del método de investigación de las evaluaciones de impacto y (e) sugiere varios métodos alternativos que pueden ofrecer hallazgos relevantes para las políticas.

Palabras clave: El Salvador; descentralización; EDUCO, Banco Mundial; economía política; producción de conocimiento; reforma educativa global

The EDUCO program, impact evaluations and the political economy of global education reform

Abstract: During the 1990s and 2000s, a policy known as Education with Community Participation (EDUCO) became not only the cornerstone of education reform in El Salvador but also a global education policy, one that is known for decentralizing to rural families the responsibility for hiring and firing teachers. As is shown in this paper, its rise to fame was a product of the particular political-economic context in which it was born as well as a product of the impact evaluations produced by the World Bank, which served as the evidence base through which this and other international institutions could legitimately promote the neoliberal model of community involvement represented by EDUCO. Problematically, however, a reappraisal of these impact evaluations reveals, first, that their findings and conclusions around significant effects were not warranted and, second, that the entire impact evaluation enterprise is fundamentally flawed due to the financial-political-intellectual complex out of which these studies emerged and back into which they fed as they were used to advocate for market-oriented policy solutions around the world. Thus, in addition to explaining the reform dynamics that gave rise to EDUCO, this paper (a) systematically reviews the findings and limitations of each of the six impact studies that constitute the international knowledge base around this policy, (b) reconsiders what we can reasonably claim to know about EDUCO, (c) reflects on the national and international implications of the critical review presented here, and (d) remarks on the shortcomings of—and the alternatives to—impact evaluations as a means to produce policy-relevant findings.

Key words: El Salvador; decentralization, EDUCO; World Bank; political economy, knowledge production; global education reform

O programa EDUCO, as avaliações de impacto, a economia política da reforma educativa global

Resumo: Durante as décadas de 1990 e 2000, uma política conhecida como Educação com Participação Comunitária (EDUCO) tornou-se não só a pedra angular da reforma da educação em El Salvador, mas também se tornou uma política educacional global conhecida por descentralizar para as famílias rurais, a responsabilidade de contratar e demitir professores. Como mostra este artigo, sua ascensão à fama não foi o resultado só do contexto político e económico em que nasceu; sua fama é também o resultado das avaliações de impacto produzidas pelo Banco Mundial, que serviu como base de evidências para que esta e outras instituições internacionais pudessem promover e legitimar o modelo neoliberal de envolvimento da comunidade representada por EDUCO. No entanto, de maneira problemática, uma reavaliação dessas avaliações de impacto, revela, em primeiro lugar, que os resultados e conclusões sobre efeitos significativos de EDUCO

não foram justificadas e, por outro, que a produção do avaliações de impacto como um todo é fundamentalmente falida devido ao nexo financeiro-político-intelectual, que surgiram a partir desses estudos, e à qual retornou para promover soluções mundiais políticas orientadas para o mercado. Neste sentido, para explicar a dinâmica da reforma que levaram a EDUCO, este documento (a) analisa sistematicamente os resultados e as limitações de cada um dos seis estudos de impacto que constituem a base de conhecimento internacional sobre esta política, (b) reconsidera o que, razoavelmente, podemos saber sobre EDUCO, (c) reflete sobre as implicações nacionais e internacionais de revisão crítica aqui apresentada (d) destaca as deficiências do método de avaliação de impacto e de pesquisa (e) ele sugere vários métodos alternativos que podem oferecer importantes descobertas para a política.

Palavras-chave: El Salvador; descentralização; EDUCO, Banco Mundial; economia política; produção de conhecimento; reforma da educação mundial

El Programa EDUCO, las Evaluaciones de Impacto y la Economía Política de la Reforma Educativa Global¹

Durante los años noventa y dos mil, una política conocida como Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) constituyó la piedra angular de la reforma educativa en El Salvador, convirtiéndose en una política educativa de carácter global. Sin duda, desde mediados de los años noventa, esta política—que descentralizó la responsabilidad de contratar y despedir maestros hacia los padres en las comunidades rurales—ha sido objeto de mucha atención. Por ejemplo, no menos de 18 países enviaron grupos técnicos para estudiar esta versión de la descentralización (Meza, Guzmán & de Varela, 2004a).² Es más, ha sido promovida por numerosas organizaciones internacionales a través de publicaciones de alto perfil. Por ejemplo, EDUCO ha sido recomendado en literatura de carácter global, incluyendo unos de los informes más importantes del ámbito del desarrollo internacional. Unos ejemplos clave son:

- El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial en 2004, que se enfocaba en hacer los servicios públicos más eficientes en rendición de cuentas (World Bank, 2003).
- El informe en 2005 del grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género (Birdsall, Levine & Ibrahim, 2005).
- Una publicación en 2008 del Instituto Brookings (un influyente tanque de pensamiento en Washington DC) sobre prácticas de desarrollo efectivas (Hartman & Linn, 2008).
- Los reportes de monitoreo global de la UNESCO, en 2009 y 2011, que abordaban la gobernanza de la educación y la educación en contextos de zonas en conflicto (UNESCO, 2008, 2011).

Mientras un gran número de factores políticos y económicos influenciaron el surgimiento y subsecuente trayectoria de EDUCO (Edwards, Victoria & Martin, 2014, 2015), un asunto

¹ Se presentó una versión previa de este artículo, el 26 de marzo del 2014, titulada “Los estudios EDUCO: entre la ficción y la realidad” en la Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas, en San Salvador, El Salvador.

² La lista de países incluye por lo menos Guatemala, Honduras, Colombia, Chile, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, México, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ghana, Islas Mauricio, Madagascar, Chad, Morocco, Senegal y Mauritania (Meza, Guzmán & de Varela, 2004a).

importante que no ha sido apuntado en estudios anteriores es el papel que han jugado las investigaciones y evaluaciones de impacto. En el presente artículo, intentamos mostrar esta brecha en la literatura, aplicando una lente crítico tanto a la base de conocimiento empírico que ha sido generado acerca de EDUCO, como a las formas en que este conocimiento—a pesar de sus limitantes—ha contribuido a la credibilidad y popularidad de la política, dentro y fuera de El Salvador. Es más, interpretamos nuevamente las implicaciones de estos estudios para la trayectoria del programa EDUCO, mostrando la manera en que estos estudios reforzaban tanto el éxito del programa en sí como el éxito de los actores claves que se beneficiaban del mismo.

El presente artículo consta de ocho secciones. La primera, establece la predominancia de las organizaciones internacionales en la reforma educativa, con un énfasis en el Banco Mundial, sus preferencias de políticas y las formas en que las evaluaciones de impacto ayudaron a crear demanda por las soluciones de política que el mismo ofrecía. La segunda sección, define qué se entiende como análisis crítico de las evaluaciones de impacto dentro de la economía política de la reforma educativa global. La tercera sección explica el contexto político-económico en El Salvador a finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990. Este período es el punto de partida por las dinámicas características que influyeron de manera importante en el surgimiento de EDUCO en 1991. En la cuarta sección se muestra cómo la actividad estratégica de los actores clave se cruzó con limitaciones contextuales y luego se cristalizó en torno a ciertas prioridades políticas que favorecieron EDUCO. En la quinta sección se analizan sistemáticamente los resultados y las limitaciones de los seis estudios econométricos que eran parte integral del éxito de EDUCO y que han contribuido al alto perfil de la política de EDUCO en el ámbito internacional. La sexta sección contiene una discusión adicional, tanto en la forma en que deben entenderse estos estudios, así como también sobre lo que podemos afirmar razonablemente acerca de EDUCO desde una perspectiva crítica. La séptima sección considera las implicaciones nacionales e internacionales de la revisión crítica aquí presentada, particularmente en lo relativo a la dinámica político-económica del proceso de reforma de la educación, que abarcó el surgimiento y la trayectoria de EDUCO. La última sección ofrece observaciones finales sustantivas tanto sobre las deficiencias de las evaluaciones de impacto como las alternativas a estas mismas, teniendo en cuenta el nexo de intereses políticos, intelectuales y financieros del cual estos estudios tienden a surgir, y nuevamente alimentarse, dado que se utilizan con frecuencia para promover políticas orientadas al mercado, en períodos de reforma del sistema.

El Banco Mundial, Reforma Educativa y Producción de Conocimiento

En los países de bajos ingresos, la literatura sobre reforma educativa ha reconocido que las organizaciones internacionales son influyentes (Berman, 1979, 1992), siendo, probablemente, el Banco Mundial la institución que más atención recibe (see, e.g., Collins & Wisemna, 2012; Klees, Samoff, & Stromquist, 2012). Además, tal como se ha mencionado, esta influencia se manifiesta de varias maneras (Samoff, 2009) que demuestran formas de poder tanto materialistas como semióticas. Mientras la forma materialista de poder ha tendido a recibir más atención por parte de los académicos (por ejemplo, cuando se enfocan en programas de ajuste estructural y las formas en que el Banco Mundial ha presionado a los países a establecer reformas a través de amenazas de retirar los fondos para préstamos), puede decirse que estas formas de poder están interconectadas, y una es tan importante como la otra. De hecho, parte de la razón por la cual el Banco Mundial es “la más grande institución de investigación para el desarrollo a nivel mundial” es precisamente sus recursos financieros (Gilbert & Vines, 2006, p. 49). Una implicación del hecho de que el Banco Mundial opere de esta manera como una “institución de conocimiento” es que puede influenciar en cuáles reformas son vistas como legítimas y deseables, mediante su habilidad de elevar y promover

su investigación en formas estratégicas dentro de la gobernanza global de la educación (Verger, 2012). Curiosamente, recientes investigaciones han demostrado que los actores en el campo de política educativa global, han llegado a confiar en el trabajo investigativo del Banco Mundial a tal grado que lo buscan, y se sienten incómodos sin él, incluso en espacios de consultoría diseñados para estar abiertos a otras perspectivas (Verger, Edwards, & Kosar-Altinyelken, 2014).

Por supuesto, un aspecto importante de la producción de conocimiento para el desarrollo (al igual que otras formas de conocimiento) es que no está libre de sesgo (Cox, 2002) y su valoración no está libre de los estándares de calidad vigentes (Walters, Lareau, & Ranis, 2009). Académicos como Broad (2006), Klees y Edwards (2014) han recalcado este punto en cuanto al Banco Mundial, señalando que, en su esencia, este organismo es guiado por una visión neoliberal y, como tal, las investigaciones que produce reflejan esa visión a través de la promoción de políticas y reformas basadas en los principios de mercado o cuasi-mercado. En otras palabras, mientras el Banco Mundial enmarca sus hallazgos y sus recomendaciones de política como producto de la investigación científica guiada por los más altos estándares de las ciencias sociales (ver, por ejemplo, Khandker, Kookwal, & Samad, 2010; Verger, 2012), esta afirmación es minimizada por el hecho de que la naturaleza general de estos hallazgos y recomendaciones está predeterminada. Aunque los coeficientes no pueden ser conocidos a priori, podemos estar seguros de que el Banco Mundial, en el ámbito de la reforma educativa va a demostrar y hacer hincapié en la necesidad de instituir políticas de competencia escolar, elección de los padres, la rendición de cuentas de los profesores, y, más recientemente, las escuelas privadas poco onerosas, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, con el propósito de sostener su modelo de negocio, el Banco Mundial, al igual que otros bancos internacionales para el desarrollo, debe ser capaz de demostrar que sus políticas son exitosas. Consecuentemente, el Banco Mundial promueve reformas que son—según la sabiduría contemporánea en presente contexto del neoliberalismo (Spring, 2015)—aceptadas como adecuadas para resaltar resultados como la calidad y la eficiencia. A su vez, esta organización también lleva a cabo su propia investigación a través de prometedores programas piloto o reformas en proceso de implementación, incluso si es el Banco Mundial quien financia estos ejemplos, a pesar del conflicto de intereses. Si puede demostrarse a través de evaluaciones de impacto que una política en particular genera impactos positivos en términos de desempeño escolar o deserción de estudiantes, por ejemplo, entonces esta política será, con base en estas evaluaciones, promovida a nivel global a través de publicaciones del Banco Mundial, y será incluida en la lista corta de reformas aceptables que el Banco Mundial está dispuesto a apoyar en otros países (Heyneman, 2003; Steiner-Khamsi, 2012). Esta situación conduce a la observación de que el Banco Mundial produce "evidencia basada en la política" en contraposición a "la política basada en la evidencia." La ocurrencia de esta observación es un enfoque principal de este artículo.

Analizando Críticamente las Evaluaciones de Impacto dentro de la Económica Política de la Reforma Educativa Global

Un análisis crítico de las evaluaciones de impacto dentro de la economía política de la reforma educativa global implica examinar a un serie de estudios evaluativos que han sido llevados a cabo en una política o programa, no solo para conocer las limitaciones metodológicas de los estudios sino también para conocer la relevancia de estos estudios para política, en la práctica, y para los intereses involucrados que pueden ser elevados (o no) a escala global, partiendo de su producción y los hallazgos que contienen. Involucrarse en este tipo de revisión claramente significa ir más allá de (a) una consideración de los resultados ofrecidos y las limitaciones metodológicas del cuerpo de estudios, aun cuando este sea un paso importante (como, por ejemplo, en Bryk, 1981); implica

además (b) comprender esos estudios dentro del complejo entramado multi-nivel (internacional, nacional, local) político-financiero-intelectual del cual emergieron, (c) evaluar las implicaciones de esos estudios (en términos de sus hallazgos publicados, y de sus significancias políticas) para los actores e instituciones involucradas que facilitaron, utilizaron y/o se beneficiaron de esos estudios; y (d) identificar las formas en que estos estudios contribuyen a oprimir ciertas perspectivas o preferencias de política, mientras contribuyen a elevar otras de lo local a lo global (Klees & Edwards, 2014; Lubienski, Weitzel & Lubienski, 2009; Robertson & Dale, 2009; Samoff, 1993, 2012; Verger, 2012). El presente artículo sigue estos pasos al revisar la serie de evaluaciones de impacto que el Banco Mundial produjo en relación al programa EDUCO.

Se sugiere que, en última instancia, los conocimientos adquiridos a través de un análisis de este tipo son más significativos que cuestionar si un programa funcionó o si los hallazgos de un estudio se ciñen a una revisión crítica de sus deficiencias metodológicas. El beneficio adicional de revisar críticamente los hallazgos empíricos (partiendo, por ejemplo, en sus bases metodológicas) y ubicarlos tanto dentro de la economía política de la reforma educativa como dentro de la economía política de la producción de investigación, es que exige un cambio de perspectiva. Implica dejar de ver un enfoque exclusivo de los hallazgos estos estudios, como si fueran producto de un proceso clínico y objetivo, para dirigir la atención en la manera en que estos hallazgos pueden reproducir la existencia de estructuras de poder ya establecidas y/o favorecer ciertas preferencias políticas sobre otras. Dicho de otra forma, el análisis crítico sugerido nos anima a mirar de nuevo el cómo y porqué de los hallazgos ofrecidos, bajo el lente del cómo fueron producidos y las relaciones de poder que lideraron su producción; este análisis también subraya la manera en que los resultados pueden perjudicar ciertos grupos, y las implicaciones que esto conlleva (Water, 1998). Podría decirse que la realización de estas revisiones es cada vez más imprescindible, sobre todo en la medida en que las relaciones entre los formuladores de políticas, proveedores de fondos, evaluadores, editores y promotores de la investigación y los hallazgos "relevantes para la política" siguen evolucionando y embrollando a escala global y en formas que pueden implicar un conflicto de intereses, en el sentido que los que financian y llevan a cabo la investigación, suelen ser también los beneficiarios de la misma. (Ball, 2009, 2010; Goldie, Linick, Jabbar, & Lubienski, 2014; Lubienski, Scott, & DeBray, 2014; Nambissan & Ball, 2010; Scott & Jabbar, 2014; Verger, 2012).

En la práctica, para seguir el tipo de análisis crítico antes descrito, uno debe moverse de lo macro a lo micro, y viceversa. En el tránsito de lo macro a lo micro, se debe comprender: (a) los aspectos históricos estructurales del contexto en cuestión y, particularmente, como estos constriñen a los actores dentro de tal contexto; (b) el conjunto de actores involucrados y las formas en que están ubicados dentro del amplio contexto, así como sus preferencias políticas; (c) los procesos y oportunidades relevantes para cambios de política que emergen, en adición a las reglas, requerimientos y expectativas que lideran estos procesos; (d) la producción y uso de conocimiento "legítimo" y "relevante para la política" (en este caso, las evaluaciones de impacto), incluyendo quién generó y otorgó los fondos para dicho conocimiento; y (e) los hallazgos de los estudios relevantes no sólo como los presentan los autores, sino también en términos de lo que se puede exigir saber razonablemente, una vez consideradas las limitaciones metodológicas y prácticas que conlleva la producción de los estudios en cuestión. Llegado este punto, no sólo se tiene una comprensión de los hallazgos empíricos de un cuerpo de investigación, sino además se tiene una comprensión de la importancia política de tal investigación y de las formas en que ha sido utilizada. Posteriormente, al pasar de lo micro a lo macro, se comienza por problematizar la investigación en términos técnicos y luego se consideran las implicaciones de las conclusiones expuestas y su reinterpretación crítica (es decir, lo que uno razonablemente puede exigir conocer a la luz de sus limitaciones) para una serie de cuestiones, entre ellas: (a) los procesos de formulación de política o reforma educativa, (b) la marginación de ciertas alternativas o puntos de vista políticos, (c) la promoción de intereses políticos

e institucionales, (d) la aparición o prevalencia de las tendencias de reforma global, y, a nivel más amplio, (e) el mantenimiento o ampliación de la ideología dominante en un área determinada (en este caso, la gobernanza educativa). Mientras que otros autores han empleado este enfoque en el análisis de resultados de investigación (por ejemplo, Edwards, 2012; Klees & Wells, 1983; Lubienski, Weitzel, & Lubienski, 2009; Samoff, 1993; Verger, 2012), se espera que, al especificar los pasos de este proceso de análisis, se vuelva más claro y accesible para los académicos que lo utilicen.

Así, la anterior discusión indica que el análisis presentado en este documento se basa en mucho más que una revisión de las evaluaciones de impacto. Ciertamente, los hallazgos aquí discutidos resultan de un estudio de más de cuatro años de duración (véase Edwards, 2013, 2014a, 2015, próximamente; Edwards & Ávalos, 2015; Edwards & Klees, 2014). Más allá de una revisión crítica y extensiva de la literatura de EDUCO, este estudio se basa en más de 100 entrevistas con actores claves del Ministerio de Educación (MINED); la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés); el Banco Mundial; la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); además de otras organizaciones tales como tanques de pensamiento y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Finalmente, para la recolección de información, este estudio se basó en cientos de archivos de estas mismas organizaciones, cubriendo material desde los años setenta hasta 2012. A la base de esta información, estamos en la capacidad de involucrarnos en un proceso analítico multi-nivel, como se mencionó previamente.

Contexto Histórico y Transformación Estructural de El Salvador antes de EDUCO

Para contextualizar el surgimiento de EDUCO es imprescindible retroceder hacia los años ochenta, a modo de comprender la estructura económica y política de la época. En la década de los ochenta El Salvador se encuentra sumido en un conflicto civil que fue desencadenado por el choque entre (a) una población inconforme con la reforma agraria y la abolición de tierras comunales y ejidales y (b) un gobierno en alianza con una oligarquía económica que, en conjunto, y con apoyo de la Fuerza Armada, reprimía esta oposición al régimen. La represión ejercida por la Fuerza Armada a través de los escuadrones de la muerte, se tradujo, para 1983, en un aproximado de 40,000 muertos (Orr, 2001). Esta situación de miseria y abuso llevó a cinco grupos sociales a tomar las armas y constituirse en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), un grupo revolucionario de ideología socialista, constituido para luchar contra la situación de opresión.³

En forma simultánea —en el contexto de la Guerra Fría— la guerra civil que se desataba en El Salvador se volvió un tema de especial interés para Estados Unidos, pues no quería que grupos socialistas—ni en El Salvador ni en Nicaragua—controlaran los gobiernos centroamericanos. Por esa razón, el gobierno de los Estados Unidos envió cantidades significantes de apoyo militar y social al país. Para poner en perspectiva la magnitud de la ayuda provista por Estados Unidos, se considera que entre 1963 y 1979 el monto de ayuda fue de \$150 millones, mientras que entre 1980 y 1992, el monto ascendió a \$6 billones aproximadamente (Robinson, 2003, p. 89). Para 1985, el monto de apoyo dirigido exclusivamente para las fuerzas armadas salvadoreñas fue de \$533 millones (Booth, Wade, & Walker, 2006, p. 105).

Además, es importante señalar que, durante los años ochenta, la administración del Presidente Reagan de los Estados Unidos se dedicaba a la promoción e implementación de políticas

³ Estas cinco organizaciones político-militares eran conocidas como: Fuerzas Populares de Liberación, Resistencia Nacional, Ejército Revolucionario del Pueblo, Partido Comunista Salvadoreño y Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (Montgomery, 1995).

económicas neoliberales. En términos de El Salvador, la USAID percibió que esta época era el momento oportuno para enrumbar al país en el camino hacia políticas económicas de su interés. Para ello, además del fuerte apoyo militar, Estados Unidos dedicó fondos a acciones políticas, económicas y sociales. Con esta estrategia, USAID fortaleció la creación de “nuevos agentes económicos” afines a la apertura del país hacia políticas neoliberales, bajo el propósito de contrarrestar la influencia de los actores políticos salvadoreños de ese tiempo, que no compartían los mismos intereses y preferencias por una reforma política que privilegiara un sistema económico neoliberal (Robinson, 2003). En particular, USAID vio como obstáculo la administración del presidente populista José Napoleón Duarte, a quien el Congreso de los Estados Unidos se sintió forzado a apoyar para lograr la estabilidad del país frente a la guerra civil (LeoGrande, 1998).

Parte de la estrategia elaborada por parte de los Estados Unidos consistió en la creación de organizaciones de carácter político y social que garantizaran la presencia del pensamiento neoliberal dentro del país. A tal fin, en 1983, USAID facilitó la creación de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un espacio destinado para el establecimiento de líneas estratégicas para las políticas económicas, políticas y sociales. Así, FUSADES se convertiría en el tanque de pensamiento de economistas afines a las políticas preferidas por los Estados Unidos. Mientras FUSADES era un espacio para recibir a famosos economistas internacionales y para aprender de ellos, también fue un espacio clave para levantar el perfil de economistas, hombres de negocio y políticos salvadoreños que concordaban con la perspectiva económica de USAID. Para dimensionar la importancia de FUSADES en función de los intereses de Estados Unidos, se subraya que USAID otorgó a esta institución contratos con un valor de USD\$150 millones entre 1983-1993.

Para 1986, también se crea la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), otra apuesta realizada a través de USAID, pero en este caso, enfocada a la educación. En este contexto, FEPADE se encargó de capacitar y entrenar técnicos especialistas que, desde un pensamiento conservador, diagnosticaran las necesidades del sector educativo. Dado su origen y orientación, FEPADE era una fuente clave de capacidad técnica para USAID y el gobierno salvadoreño, particularmente durante los años noventa, una vez que el partido de derecha asumió el poder. Debe anotarse que la ministra de educación de 1990 a 1998 –Cecilia Gallardo de Cano– había trabajado previamente con FEPADE. Es de notar que también era miembro activo del núcleo duro del partido ARENA. Ella estaba estrechamente relacionada con los miembros más poderosos del partido, incluyendo al Presidente Cristiani. Más adelante, ella se convertiría en un entusiasta actor político, aspirante a la presidencia del país.

Antes de continuar con el desarrollo de los años noventa, es importante resaltar que el eventual triunfo del partido de derecha conocido como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) fue resultado—en parte—del fracaso del partido Democracia Cristiana bajo el mandato de Duarte. Inicialmente -después de su elección en 1984- Duarte fue inhabilitado por la mayoría de derecha en la Asamblea Legislativa, y por eso no pudo seguir adelante con la reforma agraria que había dado inicio con la Junta de Gobierno que estuvo en el poder antes de 1984.⁴ Después de 1985, aún con el control de la Asamblea Legislativa, Duarte y su partido fueron restringidos por la milicia, USAID y la élite salvadoreña conservadora a favor del neoliberalismo. Ante la resistencia de estos actores, Duarte no podía negociar sobre la paz ni traer programas de asistencia social, que era lo que él esperaba hacer. Duarte también falló en el intento de abrir la economía en la forma que muchos empresarios salvadoreños -y la administración Reagan- habrían querido. Por el contrario,

⁴ Ver Montgomery (1995, pp. 137-138, 187) para profundizar en la reforma agraria. En pocas palabras, esta reforma -que inició en 1980-, buscó nacionalizar grandes tierras (de más de 100 hectáreas) y transferir la propiedad de la tierra a aquellos que la rentaran. A inicios de 1985, el presupuesto para este programa fue eliminado por la Asamblea Nacional.

implementó reformas económicas que desencadenaron en una acelerada inflación y cargaron mayores impuestos sobre las importaciones (LeoGrande, 1998).

A raíz de esto –y con el apoyo de USAID– el candidato por el partido de derecha, Alfredo Cristiani, ganó la presidencia en 1989. No es de sorprender que Cristiani y “al menos 17 hombres de negocio y personas relacionadas con... [FUSADES] formaron parte del Nuevo gobierno,” incluyendo los ministros de planeación y finanzas y el director del Banco Central de Reserva (Eriksson, Kremer & Margaret, 2000; Segovia, 1996, p. 55). Después de eso, ellos dieron seguimiento al paquete de reformas económicas que estaba siendo promovido por FUSADES y USAID. A pesar de que las reformas -económicas y del sector público- promulgadas eran agrupadas a menudo bajo la etiqueta inocua de "modernización," estaba claro que ellos representaban la implementación de una perspectiva neoliberal en la política. Con ese fin, tal como indican los documentos del Banco Mundial (1991), en el mes siguiente a la toma del poder, Cristiani "puso en marcha un importante programa de estabilización y ajuste estructural" con el fin de "crear una economía guiada por un sector privado más liberalizado" (p. 5). El primer préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial sería aprobado en 1991, seguido de un segundo en 1993.⁵ Después de su elección, Cristiani también comenzó a convocar para conversaciones de paz con el FMLN. Al menos en parte, esto se debió al hecho de que Cristiani y otros grandes empresarios se dieron cuenta de que sus inversiones en la banca y la industria podrían seguir sufriendo en el contexto del conflicto en curso. Los Acuerdos de Paz se firmaron finalmente en enero de 1992 con la ayuda de las Naciones Unidas.

La Emergencia de EDUCO: Un Proceso Dinámico con Intereses Particulares

Una de las prioridades de la administración de Cristiani era mejorar el estado y manejo del sistema educativo. En esta área, el reto inmediato para la nueva Ministra de Educación, Cecilia Gallardo de Cano, quien asumió su puesto en 1990, era identificar una política aceptable para expandir el acceso a la educación. A nivel nacional, para 1990, al menos el 37% de los niños con edades entre 7-14 años estaban fuera de la escuela, y en las zonas conflictivas los servicios de educación provistos por el gobierno eran inexistentes (MINED, 1990). Sin embargo, al momento de buscar opciones de reforma, Gallardo tenía que tomar en cuenta tres condiciones. Primero, la estrategia de reforma debía encajar dentro de la perspectiva de “modernización” que era el núcleo característico del gobierno de Cristiani, como ya se había mencionado. Para los servicios públicos - como la educación-, esto era sinónimo de reducir la burocracia e introducir un nuevo arreglo que garantizara eficiencia, efectividad y rendición de cuentas. Segundo, Gallardo debía evitar los sindicatos de maestros, pues no solo eran anti-privatización, sino que además estaban aliados al FMLN. Tercero, el gobierno consideró necesario incorporar a las comunidades y escuelas asociadas con el FMLN dentro del sistema educativo oficial.⁶ Esta tercera condición era particularmente esencial desde la perspectiva del gobierno, pues la Guerra Civil aún no había finalizado al momento que Gallardo estaba buscando opciones de reforma, y por tanto el gobierno aún estaba buscando formas de subyugar las regiones y escuelas controladas por el FMLN.

Fue en este contexto que –en 1990–, una consultora de UNESCO reconoció que el modelo de la gestión por parte de la comunidad podría tener éxito. Se le ocurrió esa idea a través del estudio

⁵ A estos, le siguió un préstamo de “modernización del sector público” por parte del Banco Mundial en 1996. Para indagar más sobre el significado de estos préstamos en el contexto del total de ayuda durante los años noventa, ver Rosa y Foley (2000).

⁶ Apuntamos que habían aproximadamente 1000 maestros en las escuelas populares del FMLN (Alvear Galindo, 2002, p. 189, 200).

de campo que hizo para el gobierno a mediados del año, cuando visitó todos los departamentos del país para recopilar información acerca del estado del sector educativo en aquel entonces. Como parte de esa investigación, la consultora observó de primera mano que muchas comunidades del país (pero sobre todo en las áreas conflictivas) ya estaban emprendiendo auto-gestión de la educación de sus niños. En muchas áreas, alguien de la comunidad ofrecía la educación primaria a los niños, recibiendo una compensación mínima (normalmente un pago nominal o la donación de comida) por parte de los padres. Y en las áreas controladas por el FMLN, la escolarización provista también se fundamentaba en la tradición de la teología de la liberación, y en las enseñanzas de Paolo Freire, en las que se enseña a los estudiantes a identificar—y movilizarse en contra de—las estructuras político-económicas que los condenan a una situación de opresión. En pocas palabras, este enfoque es conocido como “educación popular” (Hammond, 1998). Pero lo relevante en este caso es que el gobierno salvadoreño estaba amenazado no solo por la larga guerra de baja intensidad, sino además por el enfoque educativo del FMLN.

A finales de 1990, la sugerencia de la consultora para la gestión a nivel de la comunidad fue recibida con escepticismo. La Ministra no vio—inicialmente—la idea como algo viable en términos políticos, porque estaba basada en el modelo de gestión utilizado en la mayoría de las comunidades afiliadas con el FMLN. Por su parte, el Banco Mundial dudaba que fuera posible implementar un modelo de descentralización en donde los padres con bajos niveles de educación gestionaran a sus escuelas locales. No obstante, después de la realización de un pequeño programa piloto—y gracias a la persistencia de la consultora de UNESCO—tanto la Ministra como el Banco Mundial empezaron a percibir las posibilidades que ofrecía ese modelo. Es decir, la Ministra se dio cuenta que este modelo (a) representaba un modelo innovador y (b) permitiría que el MINED incorporara a las comunidades del FMLN (y como tal eliminaría la educación popular). También, tanto la Ministra como el Banco Mundial vieron la posibilidad de disminuir el poder de los sindicatos, pues fue posible requerir que los maestros de este programa trabajaran bajo contratos anuales, de manera que esta modalidad de contrato afectaría solo a los maestros de este nuevo programa. Así, los sindicatos no se movilizaron con mucha fuerza para oponerlo.

Por su parte, los representantes del Banco Mundial destacados en El Salvador también reconocieron que el modelo de la descentralización al nivel de la comunidad—si llegase a tener éxito—podría servir como una política que este organismo podría proponer a otros países, especialmente porque cuadraba con las tendencias internacionales de aquel entonces relacionadas con la participación y el pensamiento reformista neoliberal, como detallamos más adelante. Pero, antes de continuar, es necesario aclarar dos puntos para conocer las presiones y tendencias de esta época. Primero, durante los años ochenta e inicios de los noventa el Banco Mundial estaba interesado en el desarrollo de la idea de la descentralización (Edwards, 2014b), una idea popular en el desarrollo internacional durante los años ochenta (Conyers, 1983). En este tiempo, tenía modelos conceptuales que predecían el incremento de la eficiencia y la efectividad de la descentralización de los sistemas educativos (Winkler, 1989), pero no tenía evidencia empírica. Es más, todavía no se le había ocurrido que sería posible descentralizar al nivel de la comunidad, más bien se enfocaba en el nivel de los municipios. Segundo, entre el final de la década de los ochenta e inicios de los noventa, expertos en el ámbito del desarrollo internacional se interesaron mucho en la idea de que la “participación” era un componente central de una “buena” estrategia de desarrollo (Cornwall, 2006; Leal, 2007), especialmente cuando se trataba de una política educativa (Edwards, 2012). Esto se vio reflejado en marzo de 1990 en la declaración de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (CMEPT), en donde se aseveró que debía “...estimularse la concertación de acciones en el plano de la comunidad y en los niveles intermedio y nacional, ya que puede contribuir a armonizar actividades, a utilizar los recursos más eficazmente y a obtener recursos financieros y humanos adicionales cuando sea necesario” (Marco de Acción CMEPT, 1990, p. 12, citado en Bray, 2003).

Durante este período, las organizaciones internacionales también promovieron el concepto de participación. En particular, USAID planteó la cuestión como una vía para la promoción de la democracia y la efectividad de las instituciones públicas (Montero & Samuels, 2004).

Por las razones anteriores, la Ministra y el Banco Mundial decidieron apoyar el modelo. Era importante que el Banco Mundial creyera en el modelo porque era esta institución quien financiaría la reforma administrativa del MINED. A mediados de 1991, estos dos actores firmaron un primer préstamo para el sector educativo que contenía USD\$10.3 millones para llevar a cabo el modelo de la gestión de las escuelas locales por parte de padres de familia. Para ese entonces, ese modelo se llamaba “Educación con Participación de la Comunidad” (EDUCO). Con el correr de los años, este programa recibió mucho apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas dos instituciones proveyeron un total de USD\$69.3 millones en préstamos para la reforma del sistema educativo y la ampliación y mejora del programa EDUCO entre 1991 y 2006. Además, es relevante indicar que la decisión de llevar a cabo esta reforma se tomó antes de la firma de los Acuerdos de Paz de enero de 1992. Una implicación clave es que la estrategia de reforma a la administración de la educación fue elegida antes de que terminara la guerra y, concomitantemente, antes de que el proceso oficial de investigación y consulta post-conflicto siquiera empezara (Edwards, Victoria, & Martin, 2014).

Con los años y con la asistencia técnica del Banco Mundial y UNESCO, las características del programa fueron definidas. No es de sorprender que, tanto la teoría que guió el desarrollo del programa, como los arreglos prácticos que dieron vida al programa, fueran guiados por una perspectiva neoliberal del manejo de la educación. Para ser específico, un grupo de cinco padres de familia de cada comunidad eran elegidos—como voluntarios—para formar una Asociación Comunal para la Educación (ACE), entidad a la que se le otorgaba estatus legal y era la encargada de contratar y pagar—con fondos transferidos por el MINED a las ACEs a través de una cuenta bancaria—a los maestros que trabajaran en las escuelas de su comunidad.⁷ Las ACEs también fueron concebidas como un mecanismo de rendición de cuentas. Dado que se basaban en la comunidad y tenían la habilidad de monitorear a los maestros, la teoría del programa sugería que las ACEs podían reducir el ausentismo de estos últimos; además, esta reducción se debería traducir en un incremento del esfuerzo de los maestros en los salones de clase como consecuencia del método de contratación —a través de contratos por un año—. Otro aspecto era que, con los fondos provistos por el MINED, cada ACE tenía la responsabilidad de comprar los materiales didácticos necesarios.⁸ A través de estas acciones se buscaba reducir el despilfarro (y en consecuencia incrementar la eficiencia de la provisión) y además mejorar los desempeños de los estudiantes (y por tanto incrementar la efectividad). Dada esta situación, los padres en comunidades rurales en desventaja, eran requeridos para asumir responsabilidades que, tradicionalmente, conciernen al Estado, y sin compensación. Además, se esperaba que los miembros de la comunidad dedicaran tiempo, trabajo y materiales para la construcción o para el mantenimiento de su escuela local, particularmente al inicio del programa — y esto era aunado a los costos básicos en que los padres incurrían para mantener a sus hijos

⁷ Mientras el programa EDUCO fue pensado inicialmente como una estrategia para proveer educación a nivel pre escolar y de primer a tercer grado, se fue expandiendo y en 1994 cubría hasta el sexto grado, y de ahí nuevamente en 1997 cubría hasta noveno grado (Meza, Guzmán, & Varela, 2004a). Después de 2005, incluso algunas escuelas de bachillerato se volvieron escuelas EDUCO (Gilles, Crouch, & Flórez, 2010).

⁸ Dada esta situación, los padres en comunidades rurales en desventaja, eran requeridos para asumir responsabilidades que, tradicionalmente, conciernen al Estado, y sin compensación. Además, se esperaba que los miembros de la comunidad dedicaran tiempo, trabajo y materiales para la construcción o para el mantenimiento de su escuela local, particularmente al inicio del programa—y esto era aunado a los costos básicos en que los padres incurrían para mantener a sus hijos matriculados en la escuela—.

matriculados en la escuela. El MINED, por su parte, era responsable de: facilitar la creación de las ACEs; capacitar a los miembros de las ACEs en procedimientos de administración y rendición de cuentas; definir los criterios mínimos de selección de maestros para las ACEs; diseñar y proveer la currícula; y en general coordinar, supervisar y monitorear el programa en la medida que se iba expandiendo (Reimers, 1997; World Bank, 1994).⁹

Así, desde finales de 1991, el Ministerio estuvo comprometido con la expansión e implementación del programa EDUCO, que pronto se convirtió en el único programa a través del cual el Ministerio lograría que el acceso a la educación aumentara. Para 1993, el programa estaba operando en los 14 departamentos del país, y para 1995, el programa había sido institucionalizado en el sentido que la oficina de EDUCO había estado incorporada dentro de la estructura administrativa de MINED (Edwards, 2013). En términos estadísticos, el programa inició como propuesta piloto con seis escuelas en enero de 1991, pasando a estar en 114 escuelas al finalizar ese mismo año. Para 2004, el programa contaba con 7.831 maestros y 378.208 estudiantes (Cuellar-Marchelli, 2003). En 2010, aproximadamente el 55% de las escuelas públicas rurales —lo que equivale a dos tercios de todas las escuelas en El Salvador— operarían bajo el programa EDUCO (Gillies, Crouch & Flórez, 2010). La continua popularidad y expansión del programa se debía, entre otras razones, al éxito percibido y al hecho que el partido ARENA—con su preferencia hacia la reforma neoliberal—retuvo la presidencia hasta 2009.¹⁰

Estudios EDUCO: Una Visión Crítica

Debe quedar claro que los actores involucrados tenían mucho en juego durante los años noventa, en relación al programa EDUCO. La Ministra de Educación había apostado su carrera a la descentralización a nivel comunitario y la había convertido en su principal estrategia a través de la cual buscaba reformar el tema de la gobernanza en el sistema educativo. Por su parte, los representantes del Banco Mundial que estaban trabajando en este programa, lo percibieron como una oportunidad aún más grande, tanto para hacerse de renombre, como para desarrollar una política que podría ser útil para su organización más adelante, a saber, una política que podría ser vendida como una buena práctica para otros países. En este punto, es necesario resaltar la tremenda popularidad de la descentralización como tema dentro de la industria del desarrollo internacional durante los años noventa (Edwards & DeMatthews, 2014), así como también la predominancia del Banco Mundial durante este tiempo con relación a otros organismos multilaterales, especialmente en el sector de la educación (Mundy, 1998).

Sin embargo, a pesar de la emoción suscitada alrededor del programa durante el inicio de los noventa mientras se iba expandiendo, el MINED y los representantes del Banco Mundial sabían que necesitarían evidencia sólida de que el programa producía resultados beneficiosos para avanzar sus agendas, es decir, para continuar promoviendo el programa como una política central para la reforma educativa en El Salvador y también para poder promover el programa a nivel internacional—en forma creíble— como una buena práctica (Edwards, 2013). Fue en este contexto de optimismo y determinación que el Banco Mundial empezó a llevar a cabo evaluaciones de EDUCO.

Con lo anterior en mente, en esta sección buscamos evaluar críticamente seis estudios clave que el Banco Mundial produjo entre 1994 y 2005 respecto al programa EDUCO. Se eligieron estos

⁹ Para más detalles respecto a los aspectos técnicos del programa EDUCO, ver Gilles, Crouch y Flórez (2010).

¹⁰ Véase Edwards (2013, pp. 54-55) para más información acerca del programa EDUCO en el periodo después de 2009.

seis estudios para la revisión crítica pues representan todos los estudios que el Banco Mundial produjo como evaluaciones de impacto. En otras palabras, de acuerdo con la metodología de este artículo, y teniendo en cuenta que ninguna otra entidad o actor generó evaluaciones de impacto sobre EDUCO, estos seis estudios representan la totalidad de conocimiento “relevante para política” y “legítimo,” que se creó para evaluar si el programa funcionó en términos causales.¹¹ Mientras estos estudios fueron determinantes para el continuo éxito del programa EDUCO—dentro y fuera de El Salvador—durante finales de los noventa y al principio los años dos mil, no se ha elaborado un análisis comprensivo de los métodos y hallazgos de estos estudios. Al llevar a cabo tal análisis, se busca, por un lado, proveer nuevas perspectivas a la base de conocimiento de EDUCO; es decir, buscamos informar más allá de lo que se conoce sobre el programa. Y por otro lado, nos comprometemos con este análisis con el propósito de iniciar una discusión más amplia respecto al papel, las implicaciones y limitaciones de las evaluaciones de impacto como un elemento clave de la política económica de la reforma educativa.

En lo que sigue, presentamos los resultados de nuestro análisis crítico. Primero, para cada estudio, se presenta el contexto, se describen los métodos y la información de base, y se presentan los hallazgos. Después, detallaremos las limitantes (en los casos que existan) de los estudios. En la siguiente sección, reconsideraremos lo que razonablemente puede afirmarse respecto a los efectos y lecciones de EDUCO. Esta discusión está resumida en el Apéndice 1.

1. World Bank. (1994). El Salvador: Community education strategy: Decentralized school management. Washington, D.C.: The World Bank.

Justo antes de finalizar el año 1994, el BM produjo una evaluación breve. Esta evaluación fue mencionada en el primer reporte público del Banco Mundial para revisar el programa EDUCO (World Bank, 1994). A pesar de las limitantes del estudio, los resultados recibieron especial atención, dado que fue la primera fuente de datos cuantitativos disponible, que podían citarse para referirse al impacto del programa. Hecho por el BM en 78 comunidades, el Banco Mundial utilizó un método

¹¹ Hay estudios adicionales de EDUCO que no son evaluaciones de impacto y que no se incluyeron en la presente revisión. Ya sea por sus hallazgos, la metodología, la autoría, la fecha de su publicación u otras razones, no han recibido el mismo tipo de atención, ni ejercían el mismo tipo de influencia. En contraste con los impactantes estudios frecuentemente citados y críticamente re-evaluados aquí, estos otros estudios han empleado métodos que parecen ser menos rigurosos y/o tienen resultados ofrecidos que eran menos optimistas en su naturaleza. Estos estudios son: Lindo Fuentes (1998) que presenta los resultados de un estudio de caso cualitativo de EDUCO financiado por el Banco Mundial; Sastry, Melamid & Ross (1995), que contiene un análisis de los costos del programa EDUCO, también financiado por el Banco Mundial; Parandekar (2002), un estudio cuantitativo realizado por un investigador del Banco Mundial que busca lecciones de EDUCO, en general, relacionadas con la descentralización de la educación; Reimers (1997), un estudio independiente de las características y la aplicación del programa EDUCO; y Cuéllar-Marchelli (2003), otro estudio independiente que evalúa la experiencia global de EDUCO a lo largo de varias dimensiones. Cada uno de estos ha sido cuidadosamente revisado en Edwards (2013). Otros estudios más recientes que documentan el funcionamiento del programa EDUCO son: Ávila de Parada & Landaverde de Romero (2007); Ayala (2005); Briones et al. (2006); Gillies, Crouch & Flórez (2010); Simeduco (2011); Srygley (2013); y Banco Mundial (2009). Todos los estudios aquí citados están disponibles por los autores. Debido a nuestro enfoque en las evaluaciones de impacto, estos otros estudios no se incluyen aquí, aunque la investigación futura debería explorar más a fondo sus ideas y propuestas.

de comparación “ex post”¹² entre dos grupos y análisis con regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO); todo esto, en base a datos tomados en 1993.

De acuerdo a este reporte, y con referencia a la comparación de grupos, la evaluación del programa EDUCO mostraba mejores resultados en exámenes de matemática para estudiantes de primero y segundo grado, pero sólo si no se utilizaban controles estadísticos (World Bank, 1994). Los efectos positivos de EDUCO desaparecen cuando se aplican los controles disponibles. En otras palabras: La limitante de este estudio es la falta de controles estadísticos, pues sin éstos no es posible determinar que las diferencias observadas tras la comparación “ex post” entre los dos grupos, respondan a la presencia del programa EDUCO.

La implicación es que los resultados ofrecidos a través de este estudio carecían de rigurosidad. Además, en cuanto a la regresión, los autores la usaron sólo para explicar desempeños a nivel de parvularia, y la única variable significativa se relacionó con los ingresos de la familia (más ingresos equivale a mayor desempeño); en otras palabras, la variable EDUCO no tenía impacto.

Al final, aunque los resultados carecían de credibilidad y relevancia, estos hallazgos todavía lograron especial atención, particularmente por el Banco Mundial y el MINED porque los podían señalar – de manera errónea – como evidencia del impacto positivo de EDUCO. Más adelante, entre 1997-2005 se produjo cinco estudios más rigurosos de EDUCO, y estos estudios constituirán la base de evidencia internacional sobre EDUCO producida por el BM.

2. Umanzor et al. (1997). El Salvador’s EDUCO program: A first report on parents’ participation in school-based management. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 4. World Bank.

El segundo estudio estuvo a cargo del Banco Mundial y algunos miembros del MINED. Era una evaluación de impacto y se basó en la información recogida en 1996 (muchos estudios posteriores también tomarán como base estos datos) a través de 11 escuelas seleccionadas aleatoriamente. La población de las escuelas de las cuales se tomó la muestra debía tener una sección de tercer grado con al menos 10 estudiantes. En cada escuela, además de administrar pruebas de lenguaje y matemática a los estudiantes de tercer grado, el equipo entrevistó y dio un cuestionario al director (o persona encargada), el maestro de tercer grado, cinco alumnos de quinto grado seleccionados aleatoriamente, sus padres, y dos miembros de la ACE. A través de este cuestionario se colectaron datos. Aunque la muestra inicial incluyó cuatro tipos de escuelas—EDUCO, mixtas,¹³ públicas tradicionales y privadas—, el estudio de impacto de 1997 únicamente tomó en cuenta a las escuelas EDUCO y las escuelas públicas tradicionales ubicadas en zonas rurales.

A la base de estos datos se encuentra una importante característica que vale rescatar antes de continuar con los resultados del estudio. A pesar de que la muestra de EDUCO fue seleccionada en forma aleatoria, esto es anulado por el hecho de que el MINED inicialmente escogió—en forma no

¹² Una comparación de emparejamiento ex post implica que las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales fueron elegidas por comparación, después de que la intervención de EDUCO comenzó.

¹³ Hasta 1999, el MINED permitía que las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales coexistieran a través de las llamadas escuelas “mixtas” (Lindo Fuentes, 1998). Aquí, una escuela tradicional también recibiría fondos provenientes del programa EDUCO, y la comunidad también establecería una ACE. Con los fondos recibidos, la comunidad contrataría un maestro para los grados más bajos (de primer a tercer grado). Luego, con los fondos que no provienen de EDUCO, la escuela contrataría un maestro para los otros grados (de cuarto a sexto grado). Como antes se mencionó, el programa EDUCO fue pensado inicialmente para comunidades en las que no se prestaba un servicio de educación durante la Guerra Civil. Sin embargo, una de las medidas a través de las que el MINED escaló el programa, fue a través de la creación de estas escuelas “mixtas.”

aleatoria—a las comunidades que participarían. Es decir, el MINED seleccionó, a propósito, las comunidades más pobres y desfavorecidas del programa (los economistas se refieren a esta estrategia como una selección endógena del programa). Esto indica que esta selección sesgada sería un problema inherente a los estudios cuasi-experimentales posteriormente realizados.

Con estos datos, Umanzor et al. (1997) corrió una serie de comparaciones de emparejamiento ex-post entre las escuelas EDUCO y las escuelas públicas tradicionales, respecto a características de interés. Ellos se enfocaron en las asociaciones entre la escuela y las características de las familias y los resultados observados en la escuela. Encontraron similitudes y diferencias, en características generales entre los grupos. Por ejemplo, en promedio, a un grado de significancia estadística, los maestros EDUCO tenían un mayor nivel de educación pero menos experiencia. Esto se debe a que, en un inicio, a las ACE se les pedía que contrataran maestros que tuvieran al menos un certificado universitario de enseñanza. El exceso de oferta de maestros con formación universitaria, a inicio de los años 90, también contribuyó a esto. Las escuelas EDUCO también tenían menos acceso a electricidad, pero un mayor número de ellas tenía bibliotecas en los salones de clase (esto responde principalmente a un programa –aparte– de USAID que dio recursos para material didáctico para los salones de clase). A pesar de tener mejores bibliotecas, las escuelas EDUCO no tenían más libros de texto. Además, se encontró que los estudiantes EDUCO vivían en casas más rudimentarias (es decir, sin electricidad ni acceso a tratamiento de aguas por alcantarillado, y con piso de tierra); sin embargo, se encontró que los padres de estudiantes EDUCO no ayudan más con las tareas, en relación a los padres del grupo de comparación. En términos de la interacción entre escuela y comunidad, los miembros de las ACEs sintieron que ellos tienen más influencia en las decisiones de la escuela, aunque en realidad no tomaron más decisiones sobre la administración de las escuelas. Los miembros de las ACEs visitaban sus escuelas comunitarias con mayor frecuencia que los padres que conformaban los concejos de las escuelas rurales tradicionales. Es más, los maestros EDUCO se reunían con los padres más seguido y contactaban a los padres con mayor frecuencia cuando los estudiantes se ausentaban. Por último, respecto a las variables que recibieron mayor atención, *no hubo diferencias en ausentismo, abandono, repetición de grado, ni en los resultados de los estudiantes en los exámenes de matemática y lenguaje* (Umanzor et al., 1997).

Algunas de estas diferencias son motivo de optimismo –como el hecho de que los padres que conforman las ACEs están más involucrados en la escuela y los maestros EDUCO sostienen más reuniones con los padres--; sin embargo, las intervenciones educativas son evaluadas en un principio, en términos de su habilidad para incrementar el desempeño de los estudiantes. Adicionalmente, en este caso la teoría del programa EDUCO está basada, en parte, en la noción de que el manejo de las escuelas a nivel comunitario resultaría en un incremento en el esfuerzo de los maestros, lo cual conllevaría a un mejor aprendizaje por parte de los estudiantes. A pesar de esto, la comparación entre el grupo experimental y de control en este estudio no mostró que los estudiantes EDUCO tuvieran significativamente un mejor desempeño en relación a los estudiantes de las escuelas rurales públicas tradicionales. Umanzor et al. (1997) tomaron esto como una señal positiva debido a la peor condición económica relativa de los estudiantes EDUCO, y por tanto concluyeron que los estudiantes EDUCO mostraron un “desempeño académico mejor de lo esperado” (p. 26). Tal como será discutido, las conclusiones de Umanzor et al. (1997) son las más justificables de los estudios aquí revisados. Dicho esto, es posible que los resultados positivos observados no sean resultado del programa EDUCO como tal, sino más bien sean el resultado de un capital social pre-existente que se había acumulado durante la Guerra Civil en las comunidades EDUCO (muchas de las cuales eran comunidades del FMLN, en ese momento), cuando fueron forzados por las circunstancias a trabajar juntos para obtener servicios básicos, como la educación (ADES, 2005; Aguilar, Becerra, Burgos, Castro & García, 1993; Alvear Galindo, 2002; Cruz, 1994, 2004; MINED, 1990, 1994).

3. Jimenez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. *The World Bank Economic Review*, 13 (3), 415-441.

El tercer estudio – realizado por Jimenez y Sawada (1999) – surgió dos años después.¹⁴ Aquí, Jimenez y Sawada (1999) emplearon técnicas econométricas más avanzadas para evaluar si EDUCO tenía algún efecto sobre el desempeño de los estudiantes o sobre el ausentismo de éstos. Para dar respuesta a sus interrogantes, usaron la misma base de datos de 1996 al igual que Umanzor et al. (1997), y aplicaron un análisis de regresión junto con el método bietápico de Heckman (Heckman, 1979) con la intención de corregir el sesgo inherente al grupo experimental EDUCO de la muestra seleccionada.¹⁵ En su estudio, agregaron sucesivamente controles para los estudiantes, familia,

¹⁴Debe destacarse que para este momento, Emanuel Jimenez era miembro de la Vicepresidencia de Desarrollo Económico del Banco Mundial, y era muy respetado entre sus colegas. El hecho de que tomara el caso de EDUCO dedicándose a investigar sobre él, atrajo la atención de otros dentro del Banco Mundial.

¹⁵El método bietápico de Heckman es un estimador que se utiliza cuando hay problemas de sesgo con la selección de la muestra. Este es normalmente un problema relacionado a los análisis de regresión porque, cuando los grupos de tratamiento y de comparación difieren sistemáticamente en un rango de características, no podemos asegurar que el efecto observado debido al tratamiento (por ejemplo, EDUCO) no esté sesgado. Es decir, el efecto—o la falta de efecto—puede deberse a variables no observadas relacionadas con el tratamiento (esto es conocido por los economistas como endogeneidad). Cuando existe endogeneidad, tampoco podemos estar seguros del exento al que los estimadores del resto de las variables dentro de la ecuación están sesgados (Berk, 1983). La mejor manera de resolver esta situación es delimitar una muestra aleatoria representativa de los participantes de la población de interés. En la mayoría de casos esto no es posible, especialmente en las investigaciones de ciencias sociales. Tal fue el caso con EDUCO, participaron comunidades que no fueron elegidas aleatoriamente y también participaron comunidades que diferían sistemáticamente de la muestra representativa a nivel nacional. Así, para resolver este problema, James Heckman desarrolló su técnica de corrección que trata la desviación de la muestra como un error de especificación (Heckman, 1979). A través de esta técnica, se agrega un estimador a la ecuación principal del modelo de regresión (i.e., the “substantive equation”). Este término se construye mediante la estimación de una ecuación a través de un modelo probit de selección, es decir, a través de una ecuación que mide la probabilidad de que un estudiante, por ejemplo, forme parte de una escuela EDUCO, dadas ciertas características previamente seleccionadas. Así, esta probabilidad se introduce en la ecuación principal como parte de un ratio (el ratio inverso de Mills) que representa la probabilidad de que un niño —que tenga ciertas características previamente definidas— sea excluido de formar parte de la muestra de la cual los resultados son generalizados, con la condicionante de que forme parte de EDUCO (Berk 1983). Idealmente, el estimador que se ha agregado es un término de corrección de la selección de la muestra, que resuelve el hecho de que ciertas características están sobrerrepresentadas en la muestra que se examina. De los resultados de la regresión, se puede interpretar si existe o no una significancia estadística, pues este coeficiente indica que se trata de una muestra sesgada. Es decir, un coeficiente de significancia estadística indica que ciertas características están sobre o sub representadas. Sin embargo, surgen problemas fundamentales en la práctica. Para una revisión exhaustiva de los diversos problemas que pueden surgir en la práctica con el uso del modelo de corrección bietápico de Heckman, vea Bushway, Johnson & Slocum (2007). Por ejemplo, si las mismas variables aparecen tanto en la ecuación de selección como en la ecuación sustantiva, se da el problema de multicolinealidad (Bushway, Johnson & Slocum 2007). En términos concretos, si las mismas variables que se utilizan para predecir la participación de un estudiante en EDUCO, se utilizan para predecir los resultados en los exámenes de los estudiantes, entonces el término de corrección que se ha agregado a la ecuación de los resultados de los exámenes, debería co-variar con el resto de variables independientes. Por otro lado, esta técnica también supone que los términos de perturbación tanto para la selección de la muestra como para la ecuación principal, son conjuntamente normales; es decir, son independientes entre sí (Heckman, 1979). Sin embargo, los términos de perturbación estarán correlacionados si existen características no observadas (es decir, variables omitidas) que sean relevantes para las variables dependientes tanto de la

maestro, salón de clase, escuela y características de la participación comunitaria. Aquí, el grupo de comparación lo conforman las escuelas rurales tradicionales.

En su discusión sobre el desempeño de los estudiantes, los autores sostuvieron: “el efecto de EDUCO sobre las calificaciones en los exámenes de lenguaje es positivo y significativo, mientras su efecto en el desempeño en matemática es positivo y no significativo” (Jimenez & Sawada, 1999, p. 428). Sin embargo, esta afirmación es precedida por la siguiente salvedad: “Nuestra medición de la ventaja que muestra EDUCO en las calificaciones de lenguaje, puede ser imprecisa. Nuestra medición del coeficiente de EDUCO es sensible a la especificación de la ecuación de participación” (p. 428). Ellos hacen referencia al hecho de que sus *modelos más específicos muestran claramente que los resultados tanto de lenguaje como de matemática no son significativos*. Sin embargo, en la sección de conclusiones del estudio, los autores hacen inferencias partiendo de controles faltantes en los modelos para los inputs de las escuelas o la participación comunitaria. Ellos afirmaron: “[EDUCO] ha mejorado las calificaciones en lenguaje” (p. 440).

Adicionalmente al tema de la especificación, existe un problema de endogeneidad a raíz del sesgo de la muestra seleccionada. Es decir, los resultados provistos por Jimenez y Sawada (1999) son confusos porque los estudiantes que asistían a las escuelas EDUCO también presentaban características no observadas que estaban correlacionadas con los resultados de desempeño de los estudiantes. Jimenez y Sawada (1999) lo reconocen cuando escriben, “los términos de perturbación de las ecuaciones de participación y de desempeño, están correlacionados de forma negativa. Esto significa que los estudiantes de EDUCO presentan características no observadas que están inversamente relacionadas con el desempeño mostrado en las calificaciones de los exámenes” (p. 428). Bajo condiciones de endogeneidad, no puede afirmarse con certeza el impacto de la intervención sobre el desempeño de los estudiantes, porque la participación del estudiante en la intervención está correlacionada con otros factores que a su vez están correlacionados con el desempeño del estudiante. Aunado a esto, pueden surgir conclusiones alternativas a partir de los resultados obtenidos de la regresión del desempeño de los estudiantes, teniendo en mente sus limitantes. En matemática, por ejemplo, aunque la variable EDUCO no es significativa, algo que sí contribuye a mejorar los resultados de los exámenes es el acceso a servicios sanitarios. Respecto a los resultados en los exámenes de lenguaje, tener una biblioteca dentro del salón de clase contribuye en forma positiva. Tanto para matemática como para lenguaje, las visitas más frecuentes a la escuela por parte de los padres de las ACEs están asociadas positivamente con un mayor desempeño de los estudiantes. Los resultados arrojados fortalecen la conclusión donde se afirma que en aquellas escuelas donde los padres están involucrados, y además poseen los recursos básicos, motiva a los estudiantes a un mejor desempeño. Debido a que el objetivo de la evaluación era el impacto de EDUCO, estos hallazgos no fueron resaltados.

La segunda interrogante planteada por Jimenez y Sawada (1999) es sí existe algún impacto de EDUCO sobre la asistencia a la escuela. Usaron la misma base de datos y controles que utilizaron para los modelos de desempeño de los estudiantes, cambiaron únicamente la variable dependiente, que esta vez sería indicar el número de días que los estudiantes faltaron a la escuela en el mes anterior a la encuesta. Aquí, encontraron que la significancia de EDUCO reduce el número de días que los estudiantes se ausentan a la escuela. Además, concluyeron que la relación de rendición de

selección como de la ecuación principal. En el caso de EDUCO, es casi seguro que éste es el caso. La razón es la siguiente: Las condiciones socioeconómicas determinaron quién participaba en EDUCO; esta misma pobreza está relacionada con características que siempre influyen en el desempeño de los estudiantes. Al final, aunque esta solución funciona bien en teoría, en la práctica, realmente empeora los problemas de mala especificación porque ahora hay dos ecuaciones de regresión vinculadas, y ambas deben especificarse correctamente, y además no deben estar correlacionadas entre sí.

cuentas establecida entre los padres y los maestros en EDUCO es la responsable de la reducción de ausentismo en los estudiantes.

Sin embargo, si descomponemos el efecto de la variable EDUCO hacia el momento en que las escuelas EDUCO fueron construidas, entonces cambia el panorama (Jimenez & Sawada, 1999). Si la escuela EDUCO fue construida entre 1991-1995, no existía ningún efecto; pero, si la escuela fue construida en 1996, disminuía significativamente el ausentismo. En contraposición a la atribución de este efecto a la relación de rendición de cuentas, el resultado podría ser simplemente debido al hecho de que los estudiantes recibieron una nueva escuela en el mismo año que se administró la encuesta. La presencia de una nueva escuela —en un lugar donde no existía una antes— puede incrementar significativamente la asistencia de los estudiantes.

Sin embargo, los autores eligieron resaltar una conclusión en particular que iba acorde con la teoría de rendición de cuentas a nivel de comunidad y su habilidad para guiar a los estudiantes y maestros a un mayor desempeño (Jimenez & Sawada, 1999). Estas conclusiones son muy poderosas, particularmente dado que son ofrecidas por el Banco Mundial y además porque derivan de métodos que son aceptados a nivel mundial como rigurosos y objetivos. Bajo este propósito, la literatura muestra que otras autoras/otros autores han repetido estas conclusiones, tal como hicieron Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, y Santibañez (2009) en su revisión de la efectividad del manejo de escuela a nivel de comunidad en países en vías de desarrollo. En este sentido, a lo largo del tiempo, estas conclusiones precipitadas han contribuido al consenso alrededor de la idea de que la descentralización a nivel de comunidad puede llevar a reducir el ausentismo escolar.

4. Sawada, Y. (2000). Community participation, teacher effort, and educational outcome: The case of El Salvador's EDUCO program. Michigan, USA: The William Davidson Institute, University of Michigan Business School.

El cuarto estudio estuvo a cargo de Sawada (2000) y pretendía determinar si el programa EDUCO tenía algún efecto sobre el desempeño de los estudiantes, el salario de los maestros, el esfuerzo de los maestros o en los insumos de las aulas. En este estudio se estimaron muchos modelos usando, en gran medida, la misma base de datos y los controles estadísticos que utilizaron Jimenez y Sawada (1999), con la diferencia que Sawada (2000) usa variables instrumentales con el propósito de solventar el problema de endogeneidad que es resultado de la naturaleza de la muestra.¹⁶ Al final, surgieron cuatro conclusiones. A continuación se revisa cada una de ellas.

La primera conclusión afirma que la participación de la comunidad tiene una relación positiva con los salarios de los maestros. Sin embargo, aun cuando Sawada (2000) corrió ocho modelos distintos para probar esta afirmación, al revisar las especificaciones, ni la variable que representa la participación de la comunidad, ni la variable EDUCO, son significantes. En esta conclusión, el autor hace referencia a una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que no controlaba las características de los maestros. Más adelante, en este modelo en particular, se muestra

¹⁶Las variables instrumentales son utilizadas en análisis de regresión bajo condiciones de endogeneidad. La idea es que se busca “encontrar una variable (o instrumento) que esté altamente correlacionada con la presencia del programa o la participación, pero que no esté relacionada con características no observadas que afecten los resultados de la regresión” (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010, p. 87). Las variables instrumentales deben ser seleccionadas cuidadosamente, pues una variable instrumental débil —es decir, una variable correlacionada con características no observadas u omitidas— puede empeorar el sesgo de los coeficientes de estimación. De forma ideal, la variable instrumental sirve como una proxy de la participación del programa, en la medida que elimina problemas relacionados a la endogeneidad. Para más información sobre la endogeneidad, ver la nota de pie anterior.

que la participación de la comunidad (definida como el número de veces que los padres de las ACE visitaban las escuelas mensualmente) está asociada positivamente con salarios mayores. Sin embargo, Sawada (2000) opta por no mencionar que EDUCO está relacionado significativamente y negativamente con los salarios de los maestros. Así, mientras Sawada (2000) encuentra un efecto significativo de la participación de la comunidad, éste no está relacionado con el programa EDUCO. En contraste, el hallazgo relacionado con el hecho que los maestros EDUCO reciben una compensación menor a aquella que reciben los maestros en escuelas tradicionales, no fue subrayado.

Segundo, Sawada (2000) enfatiza la relación entre el esfuerzo de los maestros y la participación de la comunidad en las escuelas EDUCO. Aquí, el modelo de hecho muestra una relación, con significancia estadística, entre las visitas a la escuela por parte de los padres de las ACE y el número de horas que los maestros dedican, mensualmente, a reunirse con los padres. Sin embargo, los constructos utilizados en este estudio, tal como se miden y se especifican en este modelo, experimentan simultaneidad y, en ese sentido, no es posible separar el efecto de la participación de la comunidad, del esfuerzo de los maestros. Esto no significa que no existe una relación entre estas dos variables. Se trata de que el tiempo que los padres dedican a la escuela estaría entrelazado -interrelacionado- con el número de horas que los maestros permanecen en la escuela, atendiendo reuniones con padres. Lo que aún permanece sin aclararse es la naturaleza y direccionalidad de la relación. Aun así, Sawada (2000) concluye: “la participación de la comunidad parece mejorar el nivel de esfuerzo de los maestros” (p. 26).

Para el tercer hallazgo, Sawada (2000) reporta que existe una conexión entre la participación de la comunidad y el ratio maestro-alumno. Específicamente, indica que la participación de la comunidad, disminuye el ratio. Esta es una interesante conclusión debido a que no es clara la relación entre la participación de la comunidad y el ratio maestro-alumno. Es decir, surge la interrogante, ¿Por qué un ratio maestro-alumno estaría en función de la participación de la comunidad? Dado que Sawada (2000) no ofrece una explicación a esta interrogante, sugerimos que puede tratarse de un resultado de la naturaleza de la muestra: las escuelas EDUCO estaban ubicadas específicamente en zonas rurales, donde la tendencia era tener menos alumnos por profesor.

La cuarta y última conclusión de Sawada (2000) hace referencia al desempeño de los estudiantes. En ninguna de las especificaciones del modelo existía una relación significativa entre la variable EDUCO y los resultados obtenidos en los exámenes. No obstante, este estudio se sustenta en afirmaciones que indican lo contrario. Al inicio y al final del documento, Sawada (2000) apunta, “Observamos efectos consistentes y positivos de la *participación de EDUCO* en resultados obtenidos en exámenes estandarizados” (págs. 1, 25, énfasis agregado). Sin embargo, él no hace referencia a una variable que representa la participación parental en EDUCO, sino a una variable que refiere a la participación parental en general. El problema con esta clasificación es que la variable de participación parental, que se mostró asociada con el desempeño de los estudiantes, no refiere específicamente a EDUCO. Por el contrario, es una variable que representa la participación parental en las escuelas a un nivel general, compuesta ya sea por padres de estudiantes EDUCO o padres de estudiantes de escuelas tradicionales públicas rurales.¹⁷ Estas afirmaciones pueden incidir en futuras revisiones del trabajo empírico sobre EDUCO y la descentralización de forma más general.

5. Jimenez, E., & Sawada, Y. (2003). Does community management help keep kids in schools? Evidence using panel data from El Salvador's EDUCO program. Discussion

¹⁷ Las asociaciones de padres en las escuelas tradicionales eran conocidas como Sociedades de Padres de Familia (SdPF) (Sawada, 2000, p. 3).

Paper, Center for International Research on the Japanese Economy. Tokyo, Japan: University of Tokyo.

En el quinto estudio, Jimenez y Sawada (2003) intentan, una vez más, descubrir un efecto EDUCO. Esta vez, vuelven a la interrogante si a participación en EDUCO está asociada con la permanencia en la escuela, en base al período bianual 1996-1998. Para dar respuesta a la interrogante, se agregan nuevos datos, colectados en 1998 (de pruebas de aprendizaje de los estudiantes, y de encuestas a padres y maestros [Lindo Fuentes, 1998, p. 21]), a los datos existentes de 1996. En base a estos, se corren análisis de regresión (específicamente, utilizaron modelos probit), los cuales utilizan el método de corrección bietápico de Heckman, para el sesgo de la selección de la muestra, además de los mismos controles utilizados en sus estudios anteriores (Jimenez & Sawada, 1999; Sawada, 2000).

Habiendo reconocido las limitaciones inherentes a las que se enfrentan debido al sesgo que existe en la selección de la muestra, los autores revelan que los términos de perturbación para la selección y las ecuaciones principales, están correlacionados negativamente. Como resultado de esta relación, Jimenez y Sawada (2003) notan que “características no observadas relacionadas con los niños, los hogares y las comunidades, podrían afectar positivamente la probabilidad de seleccionar una escuela EDUCO, y podría afectar negativamente... las decisiones de los estudiantes de permanecer en la escuela” (p.21-22). La implicación es que los hallazgos realizados pueden presentar endogeneidad, y por tanto, podrían no ser válidos. Sin embargo, los hallazgos presentados por Jimenez y Sawada (2003) pueden encontrarse citados en literatura de descentralización de la educación en países en desarrollo. Un ejemplo de esto se encuentra en Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos y Santibañez (2009), quienes citan los resultados del modelo 1 del estudio presentado por Jimenez y Sawada (2003). Si bien los resultados indican que la asistencia a una escuela EDUCO aumenta la probabilidad de permanencia en la escuela por dos años, en un 64%, realmente no podemos estar seguros de esto, debido al detalle de la endogeneidad.

6. Sawada, Y., & Ragatz, A. (2005). Decentralization of education, teacher behavior, and outcomes: The case of El Salvador’s EDUCO program. En E. Vegas (Ed.), *Incentive to improve teaching: Lessons from Latin America* (pp. 255–306). Washington, D.C.: World Bank.

El sexto y último estudio surge en 2005, esta vez por Sawada y Ragatz (2005). Se construye en base a Jimenez y Sawada (1999). En esta actualización, el estudio cuestiona cómo la descentralización afecta los procesos administrativos, el comportamiento de los maestros y los logros académicos. Además de usar el método bietápico de Heckman, también se vale del pareamiento por puntaje de propensión, una estrategia a través de la cual las comunidades de tratamiento y de control son comparadas a lo largo de una serie de características para asegurarse que sean lo más idénticas posible. En su análisis, Sawada y Ragatz (2005) eliminan las escuelas mixtas incluidas por Jimenez y Sawada (2003), de manera que la muestra se reduce a 37 escuelas EDUCO y 96 escuelas tradicionales. En algunos modelos, utilizaron los mismos controles que en estudios anteriores. Más adelante discutimos los casos en que los controles utilizados fueron diferentes.

Los resultados son interesantes pues no son acordes a las expectativas de los autores. En términos de procesos administrativos, la única actividad que ocurre más frecuentemente en las escuelas EDUCO, es la contratación y despido de maestros (Sawada & Ragatz, 2005). Algunos aspectos como la determinación de los salarios de los maestros, la entrega de incentivos a los maestros, evaluación de maestros, o el gasto del dinero de las escuelas, no ocurren más frecuentemente en las escuelas EDUCO en comparación con las escuelas públicas tradicionales. No

es de sorprender que los resultados muestren, en las escuelas tradicionales públicas rurales, la existencia de relaciones entre las asociaciones de maestros con mayor frecuencia. Esto se debe a que los maestros contratados por las ACEs no estaban asociados y, por tanto, no se observó ninguna actividad en las escuelas EDUCO relacionada con asociaciones de maestros.

Respecto al comportamiento de los maestros, la interpretación de los resultados se asemeja a la lectura de un tablero de Güija. Presentan modelos para 19 variables dependientes. Cada variable dependiente nos dice algo diferente sobre el comportamiento de los maestros; por ejemplo, cuántas horas por semana el maestro enseña, cuántas horas el maestro dedica a reunirse con padres, o cuán seguido se ausenta a la escuela. Para complicar más el escenario, cada modelo se corre de 4 diferentes formas: usando (a) regresión estándar (Mínimos Cuadrados Ordinarios) con 42 variables independientes, (b) el procedimiento bietápico de Heckman, (c) regresión MCO – revisada – con 32 variables independientes y (d) pareamiento por puntaje de propensión con 32 variables independientes.¹⁸

El problema con estas 76 diferentes combinaciones, es que existe una enorme variabilidad de términos de qué es significativo para cada forma de correr los modelos. Por ejemplo, los resultados que son significativos bajo el pareamiento por puntaje de propensión con 32 controles, resultan ser no significativos si se corren a través de una regresión de MCO con 42 controles. Por otra parte, los modelos corridos a través del método de Heckman dan como resultado coeficientes significativos; pero en estos casos, ninguna de las demás formas de correr los modelos resulta con significancia. Al final, no existe una sola variable que resulta significativa, en las cuatro formas de correr los modelos de regresión. Sin embargo, Sawada y Ragatz (2005) aun afirman que, “muchas mediciones clave sobrevivieron las pruebas de sesgo, incluyendo las reuniones con padres, el ausentismo de los maestros y las horas dedicadas a la enseñanza” (p. 295).

Aunado a este hallazgo, los autores ofrecen dos conclusiones adicionales, basadas en los resultados de las regresiones. La primera conclusión afirma:

Los resultados indican que la participación de la comunidad parece mejorar el nivel de esfuerzo de los maestros, posiblemente debido al monitoreo intenso del comportamiento de los maestros y a la amenaza implícita que existe dado que la contratación y despido de maestros sucede a nivel de la comunidad (Sawada & Ragatz, 2005, p. 295).

Y, Segundo: “La participación de la comunidad no solo se vale de información relevante a la que las agencias gubernamentales externas no tienen acceso, sino además impone compromiso sobre los maestros, lo que conlleva a éstos a dedicar un mayor esfuerzo (p. 295)

Se sugiere que estas afirmaciones no están confirmadas por los resultados de la regresión, dada la variabilidad e inconsistencia en los modelos discutidos anteriormente. Parece que los autores tuvieron fe en los resultados de la regresión, o prefirieron subrayar los resultados en términos de relaciones de rendición de cuentas, para que resultaran acorde con la teoría de la descentralización de la gestión de la educación a nivel comunitario, del Banco. En el análisis final, y en contraposición a la interpretación por Sawada y Ragatz (2005), sugerimos que no sabemos el efecto verdadero de ninguna de las variables significantes presentadas por los autores. Como destacan Klees & Edwards (2014):

¹⁸ El pareamiento por puntaje de propensión no puede correrse utilizando 42 variables, dado que las comunidades eran muy similares entre sí, de acuerdo a Sawada y Ragatz (2005).

La teoría del análisis de regresión... no ofrece orientación respecto a cuán inexacto los coeficientes de regresión resultantes son en condiciones de mala especificación en el mundo real... Con tantas especificaciones alternativas de donde escoger, los analistas de regresiones casi pueden encontrar que su variable favorita sea significativa, y por lo tanto la literatura empírica se convierte en un debate sobre quién tiene la mejor especificación (p. 34).

La última pregunta de este estudio hace referencia a los logros de los estudiantes. Esta vez, los resultados parecen prometedores, para los resultados en los exámenes de lenguaje. Se nos presentan los resultados de la regresión para varios coeficientes mediante cuatro especificaciones. Tres de los cuatro modelos muestran efectos significativos de estar en una escuela EDUCO en comparación con pertenecer a una escuela tradicional pública rural. Sin embargo, lo que el modelo no muestra son los controles utilizados por los autores, aunque la nota al pie de la tabla de resultados indica que las características del niño y las características del hogar fueron tomadas en cuenta. Es decir, los autores deciden no mencionar que muchos de los controles disponibles no fueron aplicados. En otras palabras, Sawada (2000) y Jimenez y Sawada (1999) corrieron los mismos modelos incluyendo controles adicionales para la calidad de los maestros, la calidad del salón de clases y la calidad de la escuela, y bajo estas circunstancias, ellos no encontraron ningún efecto EDUCO sobre el desempeño de los estudiantes. Esto lleva a cuestionar si Sawada y Ragatz (2005) especificaron sus modelos, a propósito, para generar efectos significativos. No hay manera de afirmarlo con certeza, empero el hecho de que hayan elegido no utilizar controles disponibles, pone en duda la conclusión que ofrecen: “la gobernanza del programa EDUCO conlleva a un mayor esfuerzo de los maestros, lo que mejora los resultados educativos” (Sawada & Ragatz, 2005, p. 299).¹⁹

Muchas de las interpretaciones ofrecidas por Sawada y Ragatz (2005) generan preocupación. Sin embargo, una conclusión sólida sugerida por los datos es que las ACE tienen la habilidad de contratar y despedir maestros, en comparación con los consejos escolares de las escuelas tradicionales públicas rurales. Dadas las condiciones en las que se basó el programa EDUCO, esto era de esperar.

Discusión: ¿Qué Sabemos de Verdad sobre el Programa EDUCO?

Claramente, la sección anterior pone en cuestionamiento los hallazgos que han sido afirmados y ampliamente citados en los estudios de EDUCO. A la luz de la revisión crítica que presentamos arriba, sugerimos que estos estudios pueden interpretarse como repetidos intentos de encontrar evidencia que apoye los efectos beneficiosos de una versión particular de la descentralización. Se mostró que los investigadores y publicaciones del Banco Mundial, en muchas instancias, ofrecieron interpretaciones que eran cuestionables, según las limitantes de los métodos, la información disponible y diferentes explicaciones alternativas posibles. En vista de la re-evaluación antes realizada, que está condensada en el Apéndice 1 de este documento, se argumenta que ni siquiera uno de los estudios revisados muestra en forma definitiva que el programa EDUCO produce resultados positivos y significativos en las variables de mayor interés para el Banco Mundial y el MINED. Por el contrario, podemos concluir que el programa EDUCO no conduce a mejoras

¹⁹ Al preguntarle al profesor Sawada sobre la falta de controles en Sawada y Ragatz (2005), explicó que se usaron menos controles debido a que “la información disponible no era adecuada para un análisis de regresión” (Comunicación personal, 3 de octubre de 2014).

en el desempeño, asistencia ni retención de los estudiantes, o en el ausentismo de los maestros, cuando los controles disponibles son aplicados.

El único hallazgo que sobresale de estos estudios es que las escuelas EDUCO no empeoran el desempeño de los estudiantes en comparación con las escuelas públicas rurales tradicionales (en términos estadísticos significativos). Los defensores de EDUCO consistentemente han interpretado este hallazgo como algo positivo: Partiendo del hecho que las escuelas EDUCO estaban ubicadas en las zonas más desventajosas del país, uno esperaría que tuvieran un desempeño mucho peor que su contraparte, las escuelas públicas. Sin embargo, dado que las escuelas EDUCO resultaron tener un desempeño igual de bueno (es decir, no peor), los defensores de EDUCO concluyeron que, bajo el modelo EDUCO, podemos introducir un arreglo con mayor rendición de cuentas, sin sacrificar la calidad.

Aun así, no podemos estar seguros de que el efecto sea debido al programa EDUCO. Primero, debemos recordar que la información para estos estudios se recolectó durante 1993-1998; segundo, las escuelas EDUCO fueron, desde el principio, pensadas intencionalmente para las comunidades del FMLN (Reimers, 1997) como una manera de minar el sistema de la educación popular que se había desarrollado durante la guerra civil (Edwards, 2013, p.224). Debe resaltarse que el sistema de educación popular estaba presente en las áreas controladas por el FMLN. Este sistema tuvo un alcance sustancial: para inicios de los años noventa, este sistema incluía aproximadamente 1,000 maestros y 13,500 estudiantes (Alvear Galindo, 2002, pps. 189, 200), aunque Reimers (1997) estima que las escuelas populares servían hasta 17,000 alumnos. La implicación es que, durante el tiempo en el que fue recolectada la información para los estudios aquí revisados, las comunidades incluidas en la muestra fueran comunidades del FMLN que ya tenían experiencia previa en auto-organización como parte del sistema de educación popular y, en varios casos, como parte del sistema de auto-organización cooperativa y democrática en las áreas de agricultura, viviendas y gobierno comunal (ADES, 2005). Esta afirmación es problemática para la conclusión que presentan los defensores de EDUCO, pues significa que los hallazgos que ellos han atribuido al modelo EDUCO podrían ser el resultado de una práctica de auto-organización que estas comunidades mantenían durante la guerra civil como parte de sus esfuerzos preparativos para la realidad de una sociedad cooperativa y socialista después de la guerra, si el FMLN ganara (Montgomery, 1995). Dicho de otra forma, en lugar de atribuir los resultados a EDUCO, estos resultados podrían ser atribuidos al capital social preexistente que poseen las comunidades que participaron en EDUCO.

Dada la plausibilidad de esta explicación alternativa, ahora no hay resultados que sugieran la superioridad, o incluso la equivalencia de EDUCO con las escuelas públicas rurales tradicionales, particularmente en términos de desempeño, asistencia o retención de los estudiantes, ni ausentismo de los maestros. Respecto a la participación de los padres, Umanzor et al. (1997) sí mostró que en las escuelas EDUCO los padres visitan el salón de clase de sus hijos más veces por mes (5.7 veces versus 1.6 veces), y que dedican más tiempo a reunirse con sus maestros (los maestros EDUCO dedican 4.9 horas/semana para reunirse con padres, versus 2.9 horas/semana para los maestros no-EDUCO). Pero una vez más, estos hallazgos pueden ser espurios debido a que los grupos de padres que fueron comparados, no eran similares en términos de capital social, como antes se ha explicado. Los resultados podrían haber sido equivalentes para las escuelas EDUCO y las escuelas rurales tradicionales si los padres de estas últimas tuvieran el mismo capital social pre-existente.

Curiosamente, sin embargo, en términos de lecciones aprendidas, esta reevaluación de la evidencia en realidad sugiere una conclusión contraria a la ofrecida por los autores de los estudios. Reiterando, si recordamos que las “comunidades EDUCO” en las evaluaciones de impacto, son comunidades del FMLN que adoptaron el programa EDUCO, entonces ninguno de los efectos positivos observados puede ser reflejo del diseño del programa EDUCO, sino más bien es un reflejo de la experiencia de auto-organización cooperativa y el capital social acumulado en los padres, que

consecuentemente, bajo el programa EDUCO, sirvieron en los consejos escolares. Bajo esta perspectiva, las evaluaciones de impacto de EDUCO son, irónicamente, una evidencia en favor de la oposición, una evidencia a favor de las mismas comunidades que el gobierno trató de socavar, y que de hecho terminó minando a través del requisito de las escuelas EDUCO para contratar únicamente maestros certificados. Este requisito limitó a las ACEs para contratar maestros de educación popular, pues estos tenían bajos niveles de educación y carecían de las credenciales que las regulaciones de EDUCO exigía. Pero, el hecho de que EDUCO haya subyugado exitosamente a las comunidades del FMLN al sistema oficial—a pesar de las propuestas de educadores populares para permitir el funcionamiento de los dos sistemas en paralelo (Aguilar, Becera, Burgos, Castro, & García, 1993)—no elimina el capital social que poseían los padres ni sus experiencias previas con la auto-organización, cualidades que sin duda se reflejaron en su trabajo con EDUCO a la hora de contratar y supervisar a los maestros, gestionar el presupuesto de la escuela, entre otras tareas. Por lo tanto, los resultados de Umanzor et al. (1997) que los padres EDUCO visitaron las aulas de sus hijos con más frecuencia y pasaron más tiempo en reuniones con los maestros, es probablemente el resultado de los esfuerzos de organización de la comunidad que se remontan a la década de 1970, cuando los salvadoreños rurales comenzaron a movilizarse en respuesta a la represión gubernamental y de acuerdo con las enseñanzas fundamentales de la teología de la liberación (Montgomery, 1995).

Estas son las mismas comunidades que más tarde se afiliaron al FMLN y pondrían en práctica las enseñanzas críticas a través de las escuelas comunitarias de autogestión y los métodos de educadores críticos como Paulo Freire. En última instancia, esta revisión crítica sugiere que la experiencia de EDUCO apoya las formas de gestión de la educación de la comunidad que tienen sus raíces en la organización cooperativa de toda la comunidad, la solidaridad y la educación popular, en contraposición a una versión más estrecha y neoliberal basada en la rendición de cuentas, los resultados de los estudiantes en los exámenes, la capacidad de despedir maestros y nociones abstractas de la eficiencia. Estas dos versiones de la participación comunitaria en la gobernanza de educación se refieren como progresista y neoliberal, respectivamente (Edwards & Klees, 2014).

Entonces, en suma, los mismos estudios que supuestamente han demostrado los beneficios del programa EDUCO, pueden interpretarse de manera diferente para ofrecer conclusiones alternativas. Estas conclusiones alternativas claramente siembran duda respecto a cuán aconsejable es EDUCO como una política pública. Por otra parte, mediante la ubicación de nuestra revisión crítica en el contexto económico y político de la década de 1990, vemos que las interpretaciones alternativas aquí ofrecidas, sugieren que EDUCO, en conjunto, fue: (a) un programa que no mejoró los indicadores claves de calidad, (b) impuso costos a los padres en comunidades rurales (quienes ofrecieron su tiempo voluntariamente en las ACEs y ayudaron a construir y reparar las escuelas en sus comunidades), (c) trató de debilitar a los sindicatos de profesores (mediante la institución de contratos de un año para los maestros EDUCO) y (d) fue dirigido para incorporar a las comunidades del FMLN en el sistema educativo oficial (mediante la sustitución de sus maestros y escuelas de educación popular con el programa EDUCO y con los maestros de fuera de sus comunidades). Por supuesto, esta interpretación alternativa resalta las motivaciones políticas detrás de EDUCO, pero es necesario recordar que EDUCO fue siempre una decisión política. Por otra parte, y como era de esperar, ha sido en el campo de la política que el programa EDUCO ha seguido teniendo relevancia, gracias en gran parte, a los estudios aquí revisados, tal como veremos en la siguiente sección.

Implicaciones Nacionales e Internacionales

Dentro del contexto político económico particular de los años 1990s y 2000s, estos estudios han contribuido a numerosos desarrollos, tanto dentro como fuera de El Salvador. En las siguientes líneas, discutimos las implicaciones en términos nacionales e internacionales. Vale aclarar que no presentamos cada implicación discutida como resultado de los estudios EDUCO por sí solos; sino más bien, sugerimos que los estudios EDUCO son un factor importante entre muchos otros dentro del contexto histórico caracterizado anteriormente en este artículo.

Implicaciones Nacionales

Primero, dentro de El Salvador, estos estudios influenciaron la decisión tomada en 1994 de ampliar el programa a nivel nacional, y después sirvió para mantener la atención del MINED en EDUCO, incluso después de la transición hacia una nueva administración política en 1998, y una vez más en 2003. Gillies (2010) también resalta este último punto. Por supuesto, la otra cara de la moneda es que estos estudios, y las justificaciones que en ellos se ofrecen, constituyen importantes obstáculos que superar para aquellos que se oponían al programa, sobre todo debido a su naturaleza econométrica, y por tanto, la percepción de que sus hallazgos eran definitivos, sin mencionar lo difícil de comprender la metodología en sí misma. En síntesis, estos estudios proporcionaron capital político para aquellos en el poder, y a la vez aumentaron los obstáculos para reformar el programa, para aquellos que buscaban modificar o derogar el programa.

Una segunda e irónica implicación es que estos estudios—que popularizaron EDUCO por su atención a la rendición de cuentas por parte de los maestros, la eficiencia y la efectividad—en realidad ayudaron a extender un modelo con raíces en el enfoque de desarrollo del FMLN, que se basaba en solidaridad, empoderamiento de la comunidad, y educación popular (ADES, 2005; Edwards & Ávalos, 2015). Sin embargo, como se ha apuntado, el modelo del FMLN fue saneado y replanteado de acuerdo a los principios del funcionamiento del mercado. Dentro de la atención que recibió este nuevo modelo de gestión, lo que ha recibido menos atención fue el hecho de que, a través de EDUCO, se creó un sistema de segunda clase de escuelas, que siguió marginando a grandes porciones de la población estudiantil. Esto se debe a que además de la contratación de los maestros con menos experiencia, también se esperaba que las comunidades EDUCO, que ya tendían a localizarse en las zonas rurales pobres, contribuyeran voluntariamente a la construcción, mantenimiento y gestión de su escuela comunitaria (Se debe recordar que ninguno de los padres en las ACE recibió compensación por su tiempo).

De manera más general, y quizá más perniciosa, estos estudios contribuyeron al desarrollo y la aceptación general de mitos alrededor del programa EDUCO. En El Salvador, durante los últimos 20 años, se ha vuelto común abrazar la idea de que EDUCO es un programa que introduce rendición de cuentas por parte de los maestros y que produce un mejor rendimiento de los estudiantes, entre otras cosas. Con la repetición de estas afirmaciones, investigadores, actores políticos y comentaristas han ayudado a propagar un especie de “sentido común” respecto a EDUCO. Con el presente artículo, hemos intentado ofrecer una narrativa alternativa a ese “sentido común” que proclama una rendición de cuentas basada en el mercado.

Implicaciones Internacionales

A nivel internacional, los estudios revisados han sido utilizados para promover la implementación de un modelo que no solo transfiere a la comunidad parte de la responsabilidad de la gobernanza de la educación, sino además transfiere parte de los costos de la oferta educativa. Es decir, mientras este

tipo de estudios alrededor de EDUCO ha ofrecido la justificación para que los países experimenten con la descentralización a nivel de la comunidad, en la práctica, estos estudios han servido como una coraza política para introducir las políticas de descentralización que requieren, ya sea oficial o extra-oficialmente, que los miembros de la comunidad: (a) realicen donaciones a la escuela, (b) ayuden con la construcción y reparación de la infraestructura de la escuela (edificios, letrinas, etc.), (c) contribuyan a la administración de la escuela (por ejemplo, a través del monitoreo de los maestros y el director) y (d) participen en tareas administrativas o suplementarias (por ejemplo, el desarrollo de planes de mejoramiento en la escuela o la provisión de refrigerios para los estudiantes) (Edwards & DeMatthews, 2014).

La segunda implicación a nivel internacional, que se relaciona con la primera, es que estos estudios han promovido la creencia, entre los profesionales del desarrollo, que la descentralización de la comunidad al estilo EDUCO es una reforma preferida para los sistemas educativos de todo el mundo. Un ejemplo prominente es el Banco Mundial. En la medida que los estudios aquí revisados empezaron a ser producidos, se granjearon atención por fuera de los miembros del personal que inicialmente trabajaron en el programa EDUCO, incluyendo el personal destacado dentro de esta organización. De hecho, Gershberg, Meade, y Andersson (2009), en base a una observación personal, apuntaron “Jiménez y Sawada (1999) tenían influencia para convencer a los funcionarios del Banco Mundial que EDUCO era un modelo de éxito” (p. 198).²⁰ Por otra parte, la base de evidencia constituida por Jiménez y Sawada (1999) y Sawada (2000) llamó la atención de los autores del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, que es la principal publicación del Banco Mundial (World Bank, 2003). En este informe, que ha llegado a ser considerado como una guía para la forma de introducir las relaciones de rendición de cuentas en la reforma del sector público en los países en desarrollo, el programa EDUCO se destacó como el modelo clave para emular en el sector de la educación. Al estar incluido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, el alcance de EDUCO entre los profesionales de desarrollo fue ampliado, lo que aumenta la influencia de este modelo en la agenda global de la reforma educativa. Si no fuera por los resultados ofrecidos en los estudios de EDUCO, esto no habría sido posible. Para ver más ejemplos de las formas en que EDUCO se invocó en los años 1990 y 2000, después de que estos estudios comenzaron a salir, véase el Apéndice 2.

En tercer lugar, para elevar el perfil del programa EDUCO, los estudios EDUCO también ayudaron a elevar el perfil del personal del MINED que fueron un instrumento importante en la institucionalización y ejecución del programa EDUCO durante la década de 1990. Por ejemplo, después de Cecilia Gallardo de Cano, quien era la Ministra de Educación (1990-1998) cuando EDUCO comenzó, tres de los cuatro ministros de educación durante el período 1998-2009 (después de este punto, la presidencia pasó de ARENA al FMLN) habían trabajado previamente con el programa EDUCO o habían contribuido a su fomento y promoción.²¹ Por supuesto, sin las pruebas pertinentes presentadas por los estudios EDUCO que se han revisado, estos actores habrían carecido de la capacidad de reclamar o atribuirse el éxito, lo que volvería más difícil la generación del capital político necesario para asumir tales puestos de alto perfil. Esto no quiere decir que habría

²⁰ Alec Gershberg se desempeñó como economista senior de educación para el Banco Mundial durante la parte final de la década de 1990.

²¹ Estos tres ministros fueron: Abigail de Pérez (Ministra durante 1998-1999, ex-Viceministra y Directora de Planificación para el MINED), Evelyn Jacir de Lovo (Ministra durante 1999-2003, ex-Directora de la Unidad de Modernización en el MINED, más tarde trabajaría para la Organización de los Estados Americanos como Directora del Departamento de Desarrollo Social y Empleo) y Darlyn Meza (Ministra durante 2004-2009, ex-Viceministra, Directora de Educación y coordinadora de la oficina de EDUCO). Sólo Rolando Marín, quien sirvió brevemente como Ministro en 2004, no tuvo una asociación previa con la reforma EDUCO.

sido imposible que tales actores alcanzaran a esas posiciones destacadas, sólo que habría sido menos probable.

En cuarto lugar, estos estudios ayudaron a generar interés de otros países. Grupos de estudio gubernamentales vinieron de, al menos, Argentina, Bangladesh, Brasil, Chile, Guinea Ecuatorial, Honduras, Nigeria y Tailandia, así como grupos de estudio adicionales de África, el Caribe y Europa (Meza, Guzmán & de Varela, 2004a). Los representantes del MINED también visitaron muchos otros países para promover el programa. Algunos de estos representantes, entrevistados por Edwards (2013) mencionaron que, a lo largo del tiempo, fueron enviados por el Banco Mundial a países como Bolivia, Brasil, China, Colombia, Guatemala, Honduras, México, España y Estados Unidos. No es de sorprender que el Banco Mundial haya desempeñado un papel clave en la financiación de estos viajes de estudio, que no eran una práctica inusual durante la década de 1990. Por otra parte, las evaluaciones de impacto—en conjunto con el movimiento de los funcionarios del Banco Mundial—han influido en el diseño y adaptación de modelos muy similares por lo menos en Afganistán, Burkina Faso, Guatemala, Honduras, Nepal, Níger, Senegal y Uganda, aunque debe ser notado que pueda haber más casos que muestran influencia directa de las evaluaciones de impacto, solo que no es posible identificarlos, pues aun cuando mucho se hayan inspirado por el ejemplo de EDUCO, a través de estos estudios, no siempre es citado públicamente como punto de referencia (Najjumba, Habyarimana, & Bunjo, 2013; Sawada, Kozuka, Aida, Griffen, Noguchi, & Todo, 2014; Shibuya, 2013).

Quinto, al imbuir a EDUCO en un aura de éxito, estos estudios han creado una base de legitimidad que permite al Banco Mundial utilizar representantes claves del MINED para promover el programa y la versión de descentralización que representa. De acuerdo a Edwards (2013), una funcionaria clave, que trabajó con el programa EDUCO desde sus inicios y durante mucho años, mencionó que ella finalmente "conoce toda América Latina... y una gran parte del mundo a causa de EDUCO," contando de 25 a 30 países en total (Edwards, 2013, p. 247). Esta funcionaria continúa, "la gente quería saber cómo era posible que la población rural analfabeta podía gestionar, contratar y despedir a los maestros, cómo era posible que los pobres pudieran estar interesados en la escuela. La gente tenía dificultades para comprender este tipo de cosas" (Edwards, 2013, pps. 247-248). Más recientemente, en 2011, esta misma persona entrevistada fue enviada por el Banco Mundial a Afganistán para discutir el modelo EDUCO. Para el Banco Mundial, estos especialistas salvadoreños en educación han jugado un papel clave en la promoción de EDUCO. En palabras de la entrevistada antes mencionada, "Yo ayudé mucho con el tema de la comunidad. Cuando la gente (por ejemplo, los gobiernos) tenía miedo de darle dinero a los padres, yo ayudaba a constituir las juntas de padres y transferir los fondos para las escuelas... en muchos lugares" (Edwards, 2013, p. 248). Esta especialista en educación salvadoreña sirvió como refuerzo cuando los funcionarios de otros países se mostraron reacios a experimentar con el modelo EDUCO. Una vez más, acciones como ser llamado a defender y difundir el programa no habrían sido posibles, o posiblemente no se habrían dado en la misma medida, sin el historial de resultados de éxito que se ha establecido a través de los estudios analizados en este documento.

La sexta y última implicación internacional es quizá la más directa. Es la implicación que también sigue con más relevancia. A saber: la base de pruebas aquí discutida se ha convertido en un cuerpo de literatura que existe independientemente del programa EDUCO. El Apéndice 3 contiene extensos ejemplos al respecto. En cuanto al Banco Mundial, el personal sigue haciendo uso de la base de las pruebas presentadas durante el apogeo de la atención a EDUCO. En publicaciones más recientes, a medida que revisan y compilan los hallazgos relacionados con la descentralización en la práctica, los investigadores del Banco Mundial aprovechan estos estudios EDUCO y, al hacerlo, señalan lo que es, desde su perspectiva, la perdurabilidad del fuerte y positivo ejemplo de EDUCO (Véase por ejemplo, Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, & Santibañez, 2009; Bruns, Filmer, & Patrinos,

2011; Di Gropello, 2006, 2007; Majgaard & Mingat, 2012; Umansky & Vegas, 2007). Al igual que el Banco Mundial, también otras instituciones siguen valiéndose de los estudios EDUCO aquí revisados. Mientras que esto es evidente partiendo de la lista incluida en la introducción del presente artículo y partiendo de la lista adjunta en el Apéndice 3, aquí se incluyen algunos ejemplos clave (aparte del World Development Report 2004, antes discutido), que demuestran cómo diversas instituciones han dado relevancia a las lecciones subrayadas en las evaluaciones de EDUCO:

- Brookings Institution, 2008: Un reporte sobre efectividad de mejoras en el desarrollo, se centra en EDUCO y el hecho de que los consejos escolares “contratan, monitorean, conservan o despiden maestros” (Hartman & Linn, 2008, p. 47).
- World Bank, 2009: Una revisión del Banco Mundial sobre la gestión de las escuelas, resaltó y clasificó el programa EDUCO como uno de los modelos más fuertes, dado que los miembros de la comunidad son responsables de “contratar, despedir y monitorean a los maestros” (Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, & Santibañez, 2009, p. 7).
- Global Partnership for Education, 2009: The Global Partnership for Education (2009) se enfocó en EDUCO como una “forma de garantizar que la comunidad contribuye a los resultados de mejora en educación” (p.96).
- UNESCO, 2009: En el Reporte Global de Monitoreo, UNESCO apuntó que EDUCO es un modelo que incrementa la “voz” del cliente, haciendo referencia al hecho de que implica mecanismos a través de los cuales los miembros de la comunidad tienen opciones, si el maestro no llena sus expectativas (UNESCO, 2008).
- World Bank, 2011: En una revisión de evidencia de mecanismos de rendición de cuentas en educación, el Banco Mundial nuevamente se enfocó en el programa EDUCO como uno de sus ejemplos “sólidos” (Bruns, Filmer, & Patrinos, 2011).
- World Bank, 2012: Un ejemplo típico se encuentra en un libro escrito por especialistas del Banco Mundial sobre reformas para la educación subsahariana, cuando los autores señalan que “la autoridad de las escuelas EDUCO manejadas por la comunidad, para contratar y despedir maestros en El Salvador, tuvo un impacto benéfico en el desempeño de los estudiantes en comparación con las escuelas tradicionales que atendían poblaciones similares” (Majgaard & Mingat, 2012, p. 149).
- Save the Children, 2013: En un reporte de participación de la comunidad, EDUCO es citado en relación a qué pueden hacer las madres de familia para mejorar el desempeño de los estudiantes (Save the Children, 2013).

Debe aclararse, sin embargo, que varias instituciones han resaltado el programa EDUCO por diversos motivos que no tienen nada que ver con los propósitos originales del programa. Al examinar la evidencia sobre EDUCO, han encontrado—o han optado por ver—lecciones relacionadas no sólo con la participación de la comunidad en la educación (Global Partnership for Education, 2009), sino además con la rapidez con la que se extiende la cobertura del programa (UNESCO, sin fecha), el alcance de la equidad educativa y de género (Birdsall, Levine, & Ibrahim, 2005), el aprovisionamiento de educación en un contexto post-conflicto (Beleli et al., 2007; UNESCO, 2011) y la garantía de la provisión de educación como un derecho humano (UNESCO, 2007). En este sentido, vemos, por una parte, cómo la base de evidencia creada por el Banco Mundial continúa haciendo eco a través del panorama de desarrollo internacional y, por otra parte, vemos cómo varias instituciones han adaptado las lecciones de EDUCO a sus fines propios. En otras palabras, la evidencia respecto a EDUCO se ha vuelto simbólica; estos estudios tienen una

reputación por ser rigurosos, o frecuentemente son percibidos por sus lectores como tales, y de igual manera los profesionales del desarrollo los invocan como una estrategia para otorgar credibilidad a los puntos en los que desean lograr un avance. De cara al futuro, se sugiere que este será uno de los principales legados internacionales del programa EDUCO, especialmente dado que las tendencias de desarrollo cambian, y dado que la descentralización a nivel de comunidad se vuelve menos popular, sustituida por temas actualmente populares como las asociaciones público-privadas (Patrinos, Barrera-Osorio, & Guáqueta, 2009).

Conclusión: Limitaciones y Futuras Posibilidades

El presente estudio comenzó examinando el contexto histórico dentro del cual emerge EDUCO, con el propósito de explicar las dinámicas que rodeaban el programa desde su inicio. Este era el punto inicial necesariamente, pues los estudios aquí revisados, además de ser producidos por y para instituciones e individuos con intereses creados, también nacieron dentro de un contexto político-social muy receptivo, es decir, un contexto en el que las nociones de descentralización ya eran populares y en el que la idea de la gestión comunitaria de la educación fue recibida con entusiasmo porque representaba el siguiente paso en la experimentación en torno a la devolución de responsabilidades de los ministerios centrales del Estado. Posteriormente, nos comprometimos en una detallada reevaluación de los estudios ampliamente conocidos y citados sobre EDUCO, seguido de un examen de lo que -a la luz de esta nueva evaluación- sabemos realmente sobre el programa EDUCO. Por último, hemos considerado las diversas implicaciones de estos estudios EDUCO, y la manera en que se intersectaron con el contexto político-económico de los años 1990 y 2000.

En nuestra revisión, demostramos que la evidencia que ha sido utilizada para promover EDUCO es defectuosa, y no podemos estar seguros de ninguno de los resultados ofrecidos por los estudios aquí revisados. Por otra parte, contrario a atribuir los resultados observados en el programa EDUCO, hemos demostrado que hay razones para creer que los resultados podrían ser el debido de un capital social preexistente. Recordemos que el programa EDUCO fue dirigido inicialmente a las comunidades que estaban afiliadas con el FMLN y que, como tales, tenían experiencia con diversas formas de auto-organización, incluido el sistema de las escuelas de educación popular que se había desarrollado durante la guerra civil. Dadas estas experiencias, puede ser que las comunidades EDUCO estuvieran bien preparadas para participar en el tipo de gestión a nivel de comunidad que el programa EDUCO implicaba. Dicho de otra manera, tenemos razones para creer que las comunidades EDUCO incluidas en los estudios revisados aquí, poseían un capital social relativamente mayor al de las comunidades aledañas a las escuelas públicas rurales tradicionales. En la medida en que este es el caso, el grupo de control es diferente y no puede ser comparado con el grupo experimental de las comunidades EDUCO para el propósito de determinar el impacto del programa EDUCO.

Regresando a los estudios aquí revisados, estos suelen ser problemáticos por dos razones que trascienden sus hallazgos específicos. La primera es el carácter econométrico de los estudios; la segunda es el nexo de intereses intelectuales, políticos y financieros que produjo estos estudios y el beneficio que obtuvo de los mismos. Respecto al primer punto, cabe señalar que los métodos econométricos, si bien son útiles para indicar la naturaleza general de las relaciones o correlaciones entre las variables, no pueden, por su naturaleza, ofrecer explicaciones causales. Por un lado, esto se debe a que los datos no hablan por sí mismos y, como tal, que los investigadores y los profesionales tienen que interpretar las relaciones entre las variables en función de sus marcos de referencia, ya sea de forma implícita o explícita (Kvernbekk, 2013). Por otra parte, esto se debe a que los estudios econométricos únicamente examinan las entradas y salidas (inputs y outputs) sin ser capaces de

desempaquetar el "recuadro negro" de cómo funciona una política (Pawson, 2006). Es decir, los métodos econométricos están limitados en su capacidad de explicar el cómo y por qué cada sub-componente de un programa como EDUCO, por ejemplo, funciona o no funciona en la práctica. Estos métodos restringen su enfoque a lo que entra y lo que sale, y deja por fuera tanto el funcionamiento interno de un programa, como las muchas capas de contexto que influyen en cómo funciona el programa en ejecución (Pawson & Tilly, 1997). En palabras de Dumas y Anderson (2014), "El logro de altos niveles de rigor en los estudios cuantitativos implica limitaciones que incluyen descontextualización social y cultural, la falta de historicidad, [y] la creación de la asignación al azar que rara vez es generalizable a situaciones de la vida real" (p. 5). Un punto fundamental es que los datos cuantitativos son considerados como ideales para justificar de forma empírica la puesta en marcha de políticas educativas (que al final tienen - y siempre tuvieron - un fin político), pero estos datos no son suficientes.

Es por las razones antes descritas que análisis cualitativos exhaustivos son necesarios para responder a las preguntas relacionadas con las políticas y para proporcionar conclusiones pertinentes para las políticas. Mientras Dumas y Anderson (2014) discuten un abanico de posibilidades, aquí destacamos algunos enfoques que sostienen la promesa de informar a la política. Dadas las limitaciones de espacio, sólo hablamos brevemente de estos enfoques, y lo hacemos con la esperanza de que puedan despertar el interés entre los investigadores como formas útiles para investigar las cuestiones educativas complejas. Los enfoques a los que nos referimos son: estudio de caso vertical/horizontal (Vavrus & Bartlett, 2006), método de seguimiento de procesos (Bennett & Elman, 2006), estudio de caso realista (Pawson, 2006), pensamiento sistémico (Gillies 2010), evaluación etnográfica (Whitehead, 2002), métodos de investigación-acción participativa (Upshur, 1995; World Bank, 2011) e investigación narrativa (a veces también conocida como investigación de historia de vida) (Lieblich, Tuval-Mashiá, & Zilber, 1998; Moen, 2006). La característica común que comparten estos enfoques es que complementan y amplían los hallazgos que los análisis econométricos pueden ofrecer, por ejemplo, (a) mediante la iluminación de la experiencia vivida y las perspectivas emic de los interesados (investigación narrativa, evaluación participativa de proyectos), (b) al revelar qué mecanismos de la política funcionan en qué tipo de contextos (evaluación realista), (c) indicando cómo se implementan las políticas y afectan a la vida cotidiana de las personas en la práctica (evaluación etnográfica, la investigación-acción participativa), (d) proporcionando una idea de cómo la misma política puede interpretarse y aplicarse de manera diferente a través de múltiples niveles y ubicaciones (estudio de caso vertical/horizontal), (e) mostrando diversos subsistemas y aspectos del sistema educativo que se entre-relacionan entre sí (el pensamiento sistémico), e (f) ilustrando la manera en que múltiples actores y eventos influyen unos a otros en el proceso de formulación e implementación de políticas (rastreo del proceso). Como se puede observar, a través de estos métodos pueden alcanzarse conclusiones más matizadas y explicativas de lo que se alcanza con el uso exclusivo de métodos econométricos.

Volviendo sobre el segundo punto antes mencionado—es decir, el nexo de intereses intelectuales, políticos y financieros que tiende a producir evaluaciones de impacto—el trabajo de Samoff (1993) es relevante. Como investigador que se centra en la reforma de la educación en África (que a menudo ocurre en el contexto de los esfuerzos internacionales para el desarrollo y bajo la presión externa), Samoff (1993) ha sido testigo de condiciones similares a las que envolvieron a El Salvador a finales de los años 1980 y 1990. Se caracteriza la dinámica de la reforma en esos contextos de esta manera:

Habiendo concluido —de manera fundamental— que los tomadores de decisiones locales han manejado en mala forma sus responsabilidades, las agencias externas se precipitan a ofrecer ayuda desembolsando rápidamente a cambio de un amplio

control. Esta forma más amplia de ayuda exterior impulsa una demanda más amplia de conocimiento especializado. La experiencia requerida va más allá, por ejemplo, del desarrollo curricular y la formación docente. Los expertos relevantes son aquellos que pueden entender y gestionar la producción, las finanzas, los intercambios internacionales y la planificación nacional, así como los servicios sociales. La supuesta necesidad de profesionales con experiencia más amplia se produce en un momento de grave crisis económica, precisamente en el momento en que los países africanos son los menos capaces de proporcionar conocimientos especializados y expertos en el nivel, la escala y con la credibilidad y la legitimidad que las agencias externas exigen (Samoff, 1993, p. 186).

Esta descripción es una reminiscencia del contexto y la secuencia de eventos que el presidente Cristiani experimentó después de ser elegido en 1989. No se trata únicamente de que El Salvador estuvo sujeto a la presión externa de USAID y del Banco Mundial para promulgar ciertas reformas para los sectores económicos y sociales, sino además entidades salvadoreñas como FUSADES, el MINED y el Ministerio de Salud también tenían que trabajar con consultores e investigadores internacionales de la UNESCO y el Banco Mundial, entre otras instituciones extranjeras, que poseían la fuerza necesaria y la capacidad técnica para orientar de manera creíble la reforma y de llevar a cabo la investigación que se utilizaría para la toma de decisiones en torno a la reforma de los servicios sociales, como la educación.

Pero Samoff (1993) hace una observación adicional sobre la relación entre los actores nacionales e internacionales, que es clave para nuestro propósito. En sus palabras: “lo que es más poderoso e insidioso en esta relación son las cosmovisiones, enfoques de investigación y procedimientos para la creación y validación de los conocimientos que perpetúan efectivamente la dependencia y la pobreza en África” (Samoff, 1993, p. 187). El punto aquí es que, con el tiempo, ciertas aproximaciones a la investigación —por lo general los métodos estadísticos y econométricos avanzados utilizados por los consultores— son vistos como único método o los métodos más legítimos de investigación, en particular con el propósito de formulación de políticas (Samoff, 1996). En la práctica, la implicación es que los investigadores locales se esfuerzan por replicar estos métodos de técnicas complejas, con el propósito de que sus investigaciones alcancen la misma legitimidad, incluso es común que los investigadores en países de ingresos medios y bajos, se vean obstaculizados por la falta de formación en estos métodos y por la falta de fondos para llevar a cabo estudios costosos. Una consecuencia de esta situación es que los investigadores locales siguen confiando en los consultores y las organizaciones internacionales tanto para recursos técnicos como financieros, además de confiar en ellos por su reputación y por su estatus como capaces productores de conocimiento. Una segunda consecuencia es que los métodos cualitativos, como los antes mencionados, son vistos como menos deseables y menos apropiados cuando se trata de su habilidad de informar sobre la reforma del sector educativo, aunque la relevancia de la investigación cualitativa para la formulación de políticas se ha defendido a fondo (Dumas & Anderson, 2014), y a pesar de que los métodos cuantitativos, por su parte, sufran de numerosos defectos (Erickson & Gutierrez, 2002; Klees & Edwards, 2014; Leamer, 1983; Quade, 1970; Samoff, 1991, 1996; Schroeder, Sjoquist, & Stephan, 1986; Verschuren, 2001), estos defectos frecuentemente no son reconocidos o son intencionalmente pasados por alto.

Las dos consecuencias antes mencionadas han afectado—y seguirán afectando—en El Salvador. En el futuro, será necesario trabajar en varias áreas para abordar esta situación, especialmente al grado de asegurar que hay investigadores salvadoreños bien entrenados que pueden trabajar dentro y fuera del gobierno salvadoreño para producir investigaciones relevantes de políticas, desde numerosas perspectivas teóricas y a través de diversos métodos de investigación.

Con base en el caso de El Salvador que se presenta aquí, también proponemos que un objetivo adicional debería ser incorporar y priorizar a la investigación que se lleva a cabo a través de la lente de la justicia social. Para realizar este objetivo, algunas estrategias generales, que están interrelacionadas, son: primero, reducir el desequilibrio de poder que ha permitido que los actores y estudios externos ocupen influencia desmesurada; en segundo lugar, la búsqueda de alianzas con organizaciones nacionales e internacionales que se rijan por los principios de la justicia social en sus estudios de investigación y en sus recomendaciones de política; en tercer lugar, el desarrollo de centros de investigación y la capacidad de investigación necesaria para contrarrestar los estudios y la retórica de la corriente principal (en su mayoría neoliberal) en torno a la política; cuarto, conectar a estos centros e investigadores locales con tanques internacionales de expertos, académicos internacionales, movimientos sociales transnacionales y redes de activistas con el fin de proporcionar puntos de vista alternativos y/o novedosos sobre temas relevantes en la actualidad. Estas estrategias también ayudarían a contrarrestar los mensajes políticos que las instituciones que producen conocimiento están promoviendo en todo el mundo y en El Salvador por ser de corriente dominante (que son, en su mayoría, instituciones neoliberales). La importancia de estas sugerencias no puede ser subestimada, ya que avanzar en estas áreas transformaría drásticamente cómo se hacen las políticas de educación (y cómo se volverán globales—sí así lo hacen—), sobre todo en países de bajos y medianos ingresos, especialmente teniendo en el arraigo de la naturaleza de los marcos neoliberales utilizados para la comprensión y la remodelación de la prestación de servicios sociales. Es importante destacar que, como se ha puesto de relieve en este artículo en relación con el Banco Mundial, estos marcos son la base de los métodos utilizados, y dan forma a las conclusiones y recomendaciones ofrecidas. Esto implica que existe una agenda ideológica dentro del Banco Mundial, que no sólo es protegido de los hallazgos de la investigación, sino que a su vez informa los hallazgos producidos a través de la investigación supuestamente objetiva. En el peor de los casos, los investigadores del Banco Mundial utilizan datos empíricos para justificar las políticas que se adaptan a las preferencias de las organizaciones (Broad, 2006; Verger, 2012). A nivel global, un indicador de la oportuna sugerencia para aumentar la capacidad de investigación de los agentes del conocimiento del sur, es el que ha sido propuesto por los actores involucrados en el proceso de establecer las metas para el desarrollo internacional después de 2015 (Quint & Lucas, 2014).

Al final, esperamos que el presente documento ayude a dar un paso hacia adelante en la identificación de los problemas que se han resaltado en la sección de conclusiones. Tal como hemos argumentado, cuando se trata de investigación en política educativa, se necesitan nuevos métodos y nuevos arreglos políticos-institucionales-financieros, un punto que, a través de nuestra revisión de las evaluaciones de impacto de EDUCO, se ha dejado claro.

Referencias

- ADES. (Asociación de Desarrollo Económico Social, Santa Marta). (2005). *Una sistematización de la educación popular en el cantón Santa Marta, Cabañas, El Salvador, 1978–2001*. San Salvador, El Salvador: ADES.
- Aguilar, R., Becerra, L., Burgos, J., Castro, J. & García, A. (1993). *La educación popular en Chalatenango: Un diagnóstico*. San Salvador, El Salvador: Libros de Centro América.
- Alvear Galindo, V. (2002). La educación en Morazán, El Salvador, durante la guerra civil de 1981 a 1992: ¿parte de una estrategia de supervivencia? Tesis no publicada. Berlin Free University, Berlin, Germany.
- Ávila de Parada, A., & Landaverde de Romero, M. (2007). La gestión educativa y el desempeño de centros escolares de la modalidad educación con participación de la comunidad (EDUCO) en El Salvador. Unpublished Thesis. Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas.

- Ayala R. (2005). *Consultoría: Evaluación del Programa de Educación con Participación de la Comunidad-EDUCO*. San Salvador: MINED.
- Ball, S. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the “competition state”. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.
- Ball, S. (2010). New voices, new knowledge and the new politics of education research: The gathering of a perfect storm? *European Educational Research Journal*, 9(2), 124-137.
- Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H., & Santibáñez, L. (2009). *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Beleli, O., Chang, V., Fegelson, M., Kopel-Bailey, J., Maak, S., Mnookin, J., ... Tafoya, S. (2007). *Education in emergencies and early reconstruction: UNICEF interventions in Colombia, Liberia, and Southern Sudan*. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Bennett, A. & Elman, C. (2006). Qualitative research: Recent developments in case study methods, *Annual Review of Political Science*, 9, 455-476.
- Berk, R. (1983). An introduction to sample selection bias in sociological data, *American Sociological Review*, 48, 368-398.
- Berman, E. (1979). Foundations of United States foreign policy and African education. *Harvard Educational Review*, 49(2), 145-179.
- Berman, E. (1992). Donor agencies and Third World educational development, 1945-1985. In R. Arnove, P. Altbach, & G. Kelly (Eds.), *Emergent issues in education: Comparative perspectives*, (pp. 57-74). Albany: SUNY.
- Birdsall, N., Levine, R., & Ibrahim, A. (2005). *Toward universal primary education: Investments, incentives, and institutions*. UN Millennium Project, Task Force on Education and Gender Equality. London: Earthscan.
- Booth, J., Wade, C., & Walker, T. (2006). *Understanding Central America*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bray, M. (2003). Community initiatives in education: Goals, dimensions and linkages with governments. *Compare*, 33(1), 31-45.
- Briones, C., Escoto, A., Márquez, S., Orellana, V., & Ramos, C. (2006). *Diagnóstico censal de las áreas administrativa, financiera y legal de las ACE del Programa EDUCO*. San Salvador: FLASCO.
- Broad, R. (2006). Research, knowledge, and the art of “paradigm maintenance”: The World Bank’s development economics Vice-Presidency (DEC). *Review of International Political Economy*, 13, 387-419.
- Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability Reforms*. Washington, DC: The World Bank.
- Bryk, A. (1981). Disciplined inquiry or policy argument? *Harvard Educational Review*, 51(4), 497-509.
- Bushway, S., Johnson, B., & Slocum, L. (2007). Is the magic still there? The use of the Heckman two-step correction for selection bias in criminology, *Journal of Quantitative Criminology*, 23, 151-178.
- Collins, C., & Wiseman, A. (Eds.). (2012). *Education strategy in the developing world: Understanding the World Bank’s education policy revision*. Bingley, UK: Emerald.
- Conyers, D. (1983). Decentralization: The latest fashion in development administration? *Public Administration and Development*, 3, 97-109.
- Cornwall, A. (2006). Historical Perspectives on Participation in Development. *Commonwealth & Comparative Politics*, 44, 49-65.
- Cox, R. (2002). *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. New York: Routledge.
- Cruz, M. (1994). *La educación en la zona norte de Chalatenango: Un aporte innovadora de la*

- educación popular para las áreas rurales*. Chalatenango, El Salvador: UNESCO.
- Cruz, M. (2004). Orígenes de la educación popular en Chalatenango: Una innovación educativa, *Estudios Centroamericanos*, LIX (671), 897-925.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23(2), 45-166.
- Di Gropello, E. (2005). Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América Central. *En Breve*, 72 (junio), 1-4.
- Di Gropello, E. (2006). A Comparative analysis of school-based management in Central America. World Bank Working Paper 72. Washington, D.C.: World Bank.
- Di Gropello, E. (2007). Education decentralisation and accountability relationships in Latin American and the Caribbean region. In T. Townsend (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. (pp. 503-522). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Dumas, M., & Anderson, G. (2014). Qualitative research as policy knowledge: Framing policy problems and transforming education from the ground up, *Education Policy Analysis Archives*, 22(11), 1-24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n11.2014>
- Edge, K. (2000). Decentralization and school-based management resource kit – Case studies: El Salvador: EDUCO (Educación con participación de la comunidad). Preparado para el Education Reform & Management Thematic Group, HDNED, World Bank.
- Edwards Jr., D. B. (2012). The approach of the World Bank to participation in development and education governance: Trajectories, frameworks, results. In C. Collins & A. Wiseman (Eds.), *Education strategy in the developing world: Revising the World Bank's education policy*, (pp. 249–273). Bingley, UK: Emerald.
- Edwards Jr., D. B. (2013). The development of global education policy: a case study of the origins and evolution of El Salvador's EDUCO program. Tesis no publicada, University of Maryland, College Park.
- Edwards, D. (2014a). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 12. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014>
- Edwards, D. (2014b). El concepto del Banco Mundial de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación: Un análisis de su acercamiento y resultados. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLIV,(1),13-46. Disponible en: <http://cee.edu.mx/nuevaversion/>
- Edwards Jr., D. B. (próximamente). *International education policy and the global reform agenda: Education with Community Participation in El Salvador*. New York: Palgrave MacMillan.
- Edwards Jr., D. B. (2015). Rising from the ashes: How the global education policy of community-based management was born from El Salvador's civil war, *Globalisation, Societies and Education*, 13(3), 411-432.
- Edwards, D. B. Jr., & Ávalos, E. (2015). *Santa Marta y el programa EDUCO: Una experiencia de resistencia, adaptación e inversión de la lógica neoliberal*. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana.
- Edwards Jr., D. B., & DeMatthews, D. (2014). Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the post-WWII context, *Education Policy Analysis Archives*, 22(40), 1-36. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n40.2014>
- Edwards Jr., D. B., & Klees, S. (2014). Participación en el desarrollo internacional y la gobernanza de educación: tres perspectivas y tres casos de El Salvador, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(5), 107-121.

- Edwards Jr., D. B., Victoria, J., & Martin, P. (2014). Corrientes internacionales, desarrollos estructurales, preferencias nacionales y la implementación de políticas educativas: Hallazgos en El Salvador durante el periodo 1990-2005, *Journal of Supranational Policies of Education*, 2, 111-140. http://www.jospoegipes.com/Articulos/VOL2/6_JOSPOE_VOL2.pdf
- Edwards Jr., D. B., Victoria, J. A., & Martin, P. (2015). The geometry of policy implementation: Lessons from the political economy of three education reforms in El Salvador during 1990-2005, *International Journal of Educational Development*, 44, 28-41.
- Erickson, F., & Gutierrez, K. (2002). Culture, rigor, and science in educational research. *Educational Researcher*, 31(8), 21-24.
- Eriksson, J., Kreimer, A., & Arnold, M. (2000). *El Salvador: Post-conflict reconstruction: Country case evaluation*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fiszbein, A. (Ed.). (2005). *Citizens, politicians, and providers: The Latin American experience with service delivery reform*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gershberg, A. I., Meade, B., & Andersson, S. (2009). Providing better education services to the poor: Accountability and context in the case of Guatemalan decentralization. *International Journal of Educational Development*, 29, 187-200.
- Gilbert, C. L., & Vines, D. (2006). *The World Bank: structure and policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gillies, J. (Ed.). (2010). *Education system reform and aid effectiveness: The power of persistence*. Washington, DC: USAID/Equip 2. http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf.
- Gillies, J., Crouch, L., & Flórez, A. (2010). Revisión estratégica del programa EDUCO. USAID. http://www.equip123.net/docs/E2_REVISION_DEL_PROGRAMA_EDUCO.Pdf
- Global Partnership for Education. (2009). Six steps for abolishing primary school fees: Operational guide. World Bank: Washington, DC.
- Goldie, D., Linick, M., Jabbar, H., & Lubienski, C. (2014). Using bibliometric and social media analyses to explore the “echo chamber” hypothesis. *Educational Policy*, 28(2), 281-305.
- Hammond, J. (1998). *Fighting to learn: Popular education and guerrilla war in El Salvador*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Hartmann, A., & Linn, J. (2008). Scaling up: A framework and lessons for development effectiveness from literature and practice. Brookings Global Economy and Development Working Paper Series. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2008/10/scaling-up-aid-linn>
- Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, 47(1), 153-161.
- Heyneman, S. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 315-337.
- IDB. (1998). Seminar: Social programs, poverty, and citizen participation. Cartagena, Colombia. March 12-13, 1998.
- IDB. (2000). Reforming primary and secondary education in Latin America and the Caribbean: An IDB strategy. Washington, D.C.: IDB.
- Jacir de Lovo, A. (2000). Participación comunitaria en proyectos sociales. el caso de EDUCO en El Salvador. En E. Jarquín & A. Pietri (eds.), *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*. (pp. 3-33). Washington, D.C.: IDB.
- Jacir de Lovo, A. (2003). Participación comunitaria en proyectos sociales. El caso de EDUCO en El Salvador. En R. Córdova Macías (ed.), *Participación ciudadanía y desarrollo local en Centro America*. (pp. 399-448). San Salvador: FUNDAUNGO.
- Jimenez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program, *The World Bank Economic Review*, 13(3), 415-441.
- Jimenez, E., & Sawada, Y. (2003). Does community management help keep kids in schools?

- Evidence using panel data from El Salvador's EDUCO program. Informe de discusión, Center for International Research on the Japanese Economy. Tokyo, Japan: University of Tokyo.
- Khandker, S., Kookwal, G., & Samad, H. (eds.) (2010). *Handbook on impact evaluation: Quantitative methods and practices*. Washington, D.C.: World Bank.
- Klees, S., & Edwards Jr., D. B. (2014). Knowledge production and technologies of governance. In T. Fenwick, E. Mangez, & J. Ozga (Eds.), *World yearbook of education 2014: Governing knowledge: Comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education*. (pp. 31-43). New York: Routledge.
- Klees, S., Samoff, J., & Stromquist, N. (Eds.) (2012). *The World Bank and education: Critiques and alternatives*. Rotterdam: Sense.
- Klees, S., & Wells, S. (1983). Economic evaluation of education: A critical analysis in the context of applications to educational reform in El Salvador. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 5 (3), 327-345.
- Kvernbekk, T. (2013). Evidence-based practice: On the function of evidence in practical reasoning, *Studier i Pedagogisk Filosofi*, 2(2), 19-33.
- Leal, P. A. (2007). Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-liberal Era. *Development in Practice*, 17(4-5): 539-48.
- Leamer, E. (1983). Let's take the con out of econometrics, *American Economic Review*, 73, 31-41.
- LeoGrande, W. (1998). *Our own backyard: The United States and Central America, 1977-1992*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lieblich, A., Tuval-Mashiach, R., & Zilber, T. (1998). *Narrative research: Reading, analysis and interpretation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lindo Fuentes, H. (1998). Comunidad, participación y escuelas: EDUCO en El Salvador. Washington, D.C.: World Bank.
- Lubienski, C., Scott, J., & DeBray, E. (2014). The politics of research, production, promotion, and utilization in education policy. *Educational Policy*, 28(2), 131-144.
- Lubienski, C., Weitzel, P., & Lubienski, S. T. (2009). Is there a "consensus" on school choice and achievement? Advocacy research and the emerging political economy of knowledge production. *Educational Policy*, 23(1), 161-193.
- Majgaard, K., & Mingat, A. (2012). *Education in sub-Saharan Africa: A comparative analysis*. Washington, D. C.: World Bank.
- Meade, T. (2010). *A history of modern Latin America: 1800 to the present*. Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Merino, C., Ycardo, A., & Jacir de Lovo, A. (1999). Participación comunitaria en proyectos sociales: Caso EDUCO. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 11(31), 93-148.
- Meza, D. (1997). Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local – el caso de El Salvador: EDUCO. Grupo de Desarrollo Humano, America Latina y la Region del Caribe. Informe No. 9. World Bank.
- Meza, D. (2001). El Salvador: El caso de EDUCO. Presentado al Taller Internacional Sobre Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo, Lima, Perú, 9-11, July, 2001. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm>
- Meza, D., Guzmán, J., & de Varela, L. (2004a). EDUCO: A community-managed education program in rural areas of El Salvador. Ensayo presentado en la Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, May 25-27, 2004.
- Meza, D., Guzmán, J., & De Varela, L. (2004b). EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991- 2003). *En Breve*, 51, 1-4.
- MINED. (1990). *Servicios educativos a niños pobres Salvadoreños de 0 a 14 años*. San Salvador: MINED.

- MINED. (1994). *EDUCO: Una experiencia en marcha*. San Salvador: MINED.
- Moen, T. (2006). Reflections on the narrative research approach. *International Journal of Qualitative Methodology*, 5(4), Article 5. Disponible en: http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5_4/pdf/moen.pdf.
- Montero, A., & Samuels, D. (Eds.) (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Montgomery, T. (1995). *Revolution in El Salvador: From civil strife to civil peace*, 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Moreno-Dodson, B. (2005). Reducing poverty on a global scale: Learning and innovating for development. Findings from the Shanghai Global Learning Initiative. Washington, D.C.: World Bank.
- Mundy, K. (1998). Educational multilateralism and world (dis)order. *Comparative Education Review*, 42(4), 448-478.
- Najjarro, A. (2003). EDUCO, El Salvador. Presentación Workshop for the Caribbean Educational Sector on the OAS Horizontal Cooperation Program, July 14-18, INEAM.
- Najjumba, I., Habyarimana, J., & Bunjo, C. (2013). *Improving learning in Uganda Vol. III: School-based management: Policy and functionality*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nambissan, G. & Ball, S. (2010). Advocacy networks, choice and private schooling for the poor in India. *Global Networks*, 10(3), 1-20.
- Orr, R. C. (2001). Building peace in El Salvador: From exception to rule. In E. M. Cousens, C. Kumar, & K. Wermester, *Peacebuilding as politics: Cultivating peace in fragile societies* (pp. 153–182). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Parandekar, S. (2002). Democratic decentralization and people's participation: An examination of the EDUCO programme in El Salvador. In L. Haagh & C. Helgo (Eds.), *Social policy reform and market governance in Latin America*, (p. 165-179). New York: Palgrave MacMillan.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- PREAL (Partnership for Education Revitalization in the Americas). (2001). *Tomorrow is too late. Task Force on Education Reform in Central America*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue Center.
- Quade, E. (1970). On the limitations of quantitative analysis. Santa Monica, CA: RAND. Available at: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4530.pdf>
- Quint, R. & Lucas, S. (2014). The power and potential of southern think tanks for the post-2015 agenda. *Post2015.org: What comes after the MDGs?* Disponible en: <http://post2015.org/2014/11/05/the-power-and-potential-of-southern-think-tanks-for-the-post-2015-agenda/>
- Ramírez, C. (2006, febrero 24). Banco Mundial pide a China que importe Educo. *La Prensa Gráfica*, p. 28.
- Reimers, F. (1997). The role of the community in expanding educational opportunities: The EDUCO schools in El Salvador. In J. Lynch, C. Modgil, & S. Modgil (Eds.), *Education and development: Tradition and innovation. Equity and excellence in education for development*, (Vol. 2, pp. 146–162). London: Cassell.
- Rivero, J. (1999). Education and poverty: Policies, strategies and challenges. In Bulletin 48, *The major project of education in Latin America and the Caribbean*, (pp. 5-32). Santiago: UNESCO.
- Robertson, S. & Dale, R. (2009). The World Bank, the IMF, and the possibilities of critical education. In M. Apple, W. Au., & L. Gandin (Eds.), *The Routledge international handbook of critical education*, (pp. 23-35). New York: Routledge.
- Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change, and globalization*. Verso: New

- York.
- Rosa, H., & Foley, M. (2000). El Salvador. Good intentions: Pledges of aid for postconflict recovery. In S. Forman & S. Patrick (Eds.), *Good intentions: Pledges of aid for postconflict recovery*, (pp. 113–158). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Samoff, J. (1991). The façade of precision in education data and statistics: A troubling example from Tanzania, *The Journal of Modern African Studies*, 29(4), 669-689.
- Samoff, J. (1993). The reconstruction of schooling in Africa, *Comparative Education Review*, 37(2), 181-222.
- Samoff, J. (1996). Chaos and certainty in development, *World Development*, 24(4), 611-633.
- Samoff, J. (2009). Foreign aid to education: Managing global transfers and exchanges. In L. Chisholm & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *South-South Cooperation in Education and Development*. (pp. 123-156). New York: Teachers College Press.
- Samoff, J. (2012). “Research shows that ...”: Creating the knowledge environment for Learning for All. In S. Klees, J. Samoff, & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and education: Critiques and alternatives*, (pp. 143-157). Rotterdam: Sense.
- Sastry, N., Melamid, E., & Ross, R. (1995). A cost analysis of decentralized basic education in El Salvador (No. DRU-1112-WB). Santa Monica, CA: RAND.
- Save the Children. (2013). *The right to learn: Community participation improving learning*. Westport, CN: Save the Children.
- Sawada, Y. (2000). *Community participation, teacher effort, and educational outcome: The case of El Salvador's EDUCO program*. Michigan, USA: The William Davidson Institute, University of Michigan Business School.
- Sawada, Y., Kozuka, E., Aida, T., Griffen, D., Noguchi, H., & Todo, Y. (2014). Do community-managed schools facilitate social capital accumulation? Evidence from COGES project in Burkina Faso. Disponible en: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2014/09/18/do_community_managed_schools_facilitate_social_capital_accumulation_sawada.pdf
- Sawada, Y., & Ragatz, A. (2005). Decentralization of education, teacher behavior, and outcomes: The case of El Salvador's EDUCO program. In E. Vegas (ed.), *Incentive to improve teaching: Lessons from Latin America*. (pp. 255–306). Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Schroeder, L., Sjoquist, D., & Stephan, P. (1986). *Understanding regression analysis*. London: SAGE.
- Scott, J., & Jabbar, H. (2014). The hub and the spokes: Foundations, intermediary organizations, incentivist reforms, and the politics of research evidence. *Educational Policy*, 28 (2), 233-257.
- Segovia, A. (1996). Macroeconomic performance and policies since 1989. In J. K. Boyce (Ed.), *Economic policy for building peace: The lessons of El Salvador* (pp. 51-72). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Shibuya, K. (2013). Challenges in educational development in Africa and JICA's approach. In Japan International Cooperation Agency (JICA), *For inclusive and dynamic development in sub-Saharan Africa*, (pp. 267-298). Tokyo: JICA.
- SIMEDUCO. (2011). *Ya no estamos dormidos*. San Salvador: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Simeón Cañas”.
- Spring, J. (2015). *Economization of education: Human capital, global corporations, skills-based schooling*. New York: Routledge.
- Srygley, M. (2013). Education in rural El Salvador: A case study on value, quality, and accountability. Tesis no publicada. University of Maryland, College Park.
- Steiner-Khamsi, G. (2012). For all by all? The World Bank's global framework for education. In S.

- Klees, J. Samoff, & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and education: Critiques and alternatives*, (pp. 3-20). Rotterdam: Sense.
- Umansky, I., & Vegas, E. (2007). Inside decentralization: How three Central American school-based management reforms affect student learning through teacher incentives. *The World Bank Research Observer*, 22(2), 197–215.
- Umanzor, S., Soriano, I., Vega, M., Jimenez, E., Rawlings, L., & Steele, D. (1997). El Salvador's EDUCO program: A first report on parents' participation in school-based management. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 4. World Bank.
- UNESCO. (n.d.). EDUCO: Educación con participación de la comunidad. Innovemos: Education Innovations Network for Latin America and the Caribbean. Disponible en: <http://www.redinnovemos.org/content/view/full/189/92/lang.en/>
- UNESCO. (1996). The major project of education in Latin America and the Caribbean, Bulletin 40. Santiago: UNESCO.
- UNESCO. (2001). *Situación educativa de América Latina y del Caribe, 1980-2000*. Santiago: UNESCO.
- UNESCO. (2007). *Educational governance at the local level*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2008). EFA Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: Why governance matters. Oxford: Oxford University Press.
- UNESCO. (2011). EFA Global Monitoring Report 2011: The hidden crisis: Armed conflict and education. Paris: UNESCO.
- Upshur, C. (1995). What is participatory evaluation (PE)? What are its roots?, *The Evaluation Exchange*, 1(3/4). Disponible en: <http://www.hfrp.org/evaluation/the-evaluation-exchange/issue-archive/participatory-evaluation/what-is-participatory-evaluation-pe-what-are-its-roots>
- Vavrus, F. & Bartlett, L. (2006). Comparatively knowing: Making a case for the vertical case study, *Current Issues in Comparative Education*, 8(2), 95-103. Disponible en: http://devweb.tc.columbia.edu/i/a/document/25697_8_2_Vavrus_Bartlett.pdf
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of PPPs in education in low-income countries. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109–130.
- Verger, A., Edwards Jr., D. B., & Kosar-Altinyelken, H. (2014). Learning from all? The World Bank, aid agencies and the construction of hegemony in education for development, *Comparative Education*, 50(4), 1-19.
- Verger, A., Novelli, M., & Kosar-Altinyelken, H. (Eds.). (2012). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. New York: Continuum.
- Verschuren, P. (2001). Holism versus reductionism in modern social science research. *Quality & Quantity*, 35, 389-405.
- Water, G. (1998). Critical evaluation for education reform, *Education Policy Analysis Archives*, 6(20), 1-38.
- Walters, P., Lareau, A., & Ranis, S. (Eds.) (2009). *Education research on trial: Policy reform and the call for scientific rigor*. New York: Routledge.
- Whitehead, T. (2002). Introduction to ethnographic assessment & evaluations systems. Ethnographic Assessment & Evaluation Systems (EAES) Working Paper Series #2. Department of Anthropology, University of Maryland.
- Winkler, D. (1989). *Decentralization in education: An economic perspective*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1991). Report and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed structural adjustment loan in an amount equivalent to US\$75.0 million to the Republic of El Salvador. Washington, D.C.: World Bank.

- World Bank. (1994). El Salvador: Community education strategy: Decentralized school management. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1999). A symposium on education reforms. *The World Bank Economic Review*, 13(3), 409-508.
- World Bank. (2003). World development report 2004: Making services work for poor people. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2006). El Salvador: Rural schools triple enrollment and deliver higher quality, results in action. *En Breve*, Issue 1. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2009). Strengthening accountability in social service delivery in Central America: The EDUCO school-based management model. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2011a). Participatory methods. Disponible en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPM/A/0,,contentMDK:20190347~menuPK:412148~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384329,00.html>
- World Bank. (2011b). Synopsis of WDRs (1995-2005). Accessed on November 24, 2012. Disponible en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20313941~isCURL:Y~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

Apéndice 1
Resumen de los Hallazgos y las Limitaciones de los Estudios Evaluativos del Programa EDUCO por el Banco Mundial

<u>No.</u>	<u>Estudio</u>	<u>Métodos, Datos*</u>	<u>Hallazgos Ofrecidos</u>	<u>Limitaciones/Comentario</u>
1	World Bank (1994)	Comparación “ex post” entre dos grupos y análisis con regresión (MCO), ambos con datos de 1993	- Al comparar los grupos (sin controles estadísticos), los estudiantes EDUCO en los grados 1 y 2 mostraron mejores resultados académicos en las pruebas de matemáticas	- Si no se incluyen controles estadísticos, no es posible determinar si las diferencias que se observa en la comparación “ex post” se deben al programa EDUCO - En cuanto a la regresión, la cual los autores usaron sólo para explicar logros a nivel parvularia, el único variable significativo se relacionó con los ingresos de la familia (más ingresos = logros mejores); el variable EDUCO no tenía impacto
2	Umanzor et al. (1997)	Comparación “ex post” entre dos grupos con datos de 1996	- Miembros de las ACE sienten que tienen más influencia en las decisiones escolares (aunque no toman más decisiones en la práctica) - Miembros de las ACE hacen visitas a las escuelas con más frecuencia - Maestros EDUCO se reúnen/comunican con padres con más frecuencia	- En términos de desempeño académico, los autores concluyen que las escuelas EDUCO no son peores que las escuelas rurales tradicionales, porque los resultados, aun cuando son más bajos para escuelas EDUCO, no muestran una diferencia estadísticamente significativa - Este estudio es el que tiene más credibilidad entre los revisados aquí

Apéndice 1 cont'd
Resumen de los Hallazgos y las Limitaciones de los Estudios Evaluativos del Programa EDUCO por el Banco Mundial

No.	Estudio	Métodos, Datos*	Hallazgos Ofrecidos	Limitaciones/Comentario
3	Jimenez & Sawada (1999)	Regresión (MCO) con la corrección Heckman para compensar el sesgo de la muestra Datos de 1996	- EDUCO tiene un efecto positivo y significativo en las pruebas de lenguaje	- Los modelos más completos no muestran resultados significativos; los autores deciden enfocar en el modelo con menos controles pero con resultados significativos - Factores endógenos: estudiantes EDUCO poseían características no observadas/controladas que corresponden de manera negativa con resultados académicos; es decir, no se puede identificar el impacto verdadero de la intervención
			- En términos estadísticamente significativos, estudiantes EDUCO se ausentan con menos frecuencia	- La reducción de ausencias podría haber sido una consecuencia de la construcción reciente de escuelas nuevas en las comunidades EDUCO (muy pronto antes de la recopilación de datos en 1996) y no una consecuencia del programa EDUCO en sí (recuerde que muchas de estas comunidades no tenían escuelas)

Apéndice 1 cont'd
Resumen de los Hallazgos y las Limitaciones de los Estudios Evaluativos del Programa EDUCO por el Banco Mundial

<u>No.</u>	<u>Estudio</u>	<u>Métodos, Datos*</u>	<u>Hallazgos Ofrecidos</u>	<u>Limitaciones/Comentario</u>
4	Sawada (2000)	Regresión con variables instrumentales y datos de 1996	- La participación de la comunidad corresponde con la compensación de los maestros EDUCO de manera positiva y significativa	- No es el caso en los modelos más completos - Es más, en los modelos completos, cuando las variables para (a) la participación de la comunidad y (b) la presencia de una escuela EDUCO son significativos, este último corresponde de manera negativa con el salario del maestro. En otras palabras, la presencia de EDUCO realmente correspondió con un salario más bajo para los maestros.
			- La participación de la comunidad (es decir, visitas a las escuelas por miembros de las ACE) aumenta el compromiso de los maestros (es decir, reuniones con padres)	- Correlación: no es posible distinguir ni los efectos ni la direccionalidad de la influencia entre variables. Es decir, ambas variables (participación y compromiso) se relacionan entre sí, y por tanto, no pueden expresar una relación concreta e independiente con la variable dependiente.
			- Comunidades con escuelas EDUCO tienen menos estudiantes para cada maestro	- Relación espuria; las escuelas EDUCO en la muestra ya tenían menos estudiantes. Dicho de otra manera: La relación entre variables carece de un vínculo cuantificable que garantice la correlación.
			- EDUCO resulta desempeños académicos mejores (en términos estadísticos)	- La variable que representa la participación, no refleja la participación en las escuelas EDUCO exclusivamente; al contrario, esta variable representa la participación de padres de estudiantes en las escuelas EDUCO y/o tradicional rural, así que no sabemos si el efecto observado relaciona con el programa EDUCO.

Apéndice 1 cont'd
Resumen de los Hallazgos y las Limitaciones de los Estudios Evaluativos del Programa EDUCO por el Banco Mundial

No.	Estudio	Métodos, Datos*	Hallazgos Ofrecidos	Limitaciones/Comentario
5	Jimenez & Sawada (2003)	Regresión (de probit) con la corrección Heckman para compensar para la muestra sesgada y con datos de 1998	- Al asistir a una escuela EDUCO, aumenta la probabilidad de permanecer en la escuela durante los grados 4-6	- Carácter endógeno: Las características no observadas que afectan la probabilidad de participar en el programa EDUCO también afectan la decisión de permanecer en la escuela
6	Sawada & Ragatz (2005)	Regresión (MCO) con EIP y la corrección Heckman para compensar para la muestra sesgada y con datos de 1998	- Las escuelas EDUCO resultan (a) mayor frecuencia de participación de la comunidad (es decir, reuniones entre maestros y padres), (b) más dedicación (es decir, más horas trabajando) por parte del maestro y (c) menos ausencias por parte del maestro	- Los autores calcularon 76 modelos en donde los resultados eran significativos en términos estadísticos de manera inconsistente
			- EDUCO produce mejores logros académicos en las pruebas de lenguaje	- Había controles adicionales disponibles, pero los autores no los usaron; se eliminaron unos controles en los modelos presentados, es decir, en los modelos que mostraban efectos significativos. Cuando se aplicaron los controles, no había resultados significativos para el aprendizaje.
<p><i>Leyenda.</i> EDUCO = Programa Educación con Participación de la Comunidad; MCO = Mínimos cuadrados ordinarios; EIP = Emparejamiento con índice de propensión.</p> <p><i>Notas:</i> *Los datos de 1993 vienen de una muestra de 78 escuelas. La muestra incluía 33 secciones de parvularia y 45 secciones de los grados 1 y 2. En cada sección de los grados 1 y 2, 17 estudiantes tomaron exámenes de lenguaje y matemáticas. Se recopiló información muy básica sobre la familia para poder incluir unos controles. Los datos de 1996 se basan en una muestra aleatoria de 311 escuelas. Cada escuela incluida tenía una sección del tercer grado con 10 estudiantes por lo menos. Las encuestas administradas incluyeron pruebas de lenguaje y matemáticas, además que una encuesta de hogar y preguntas adicionales para los padres, dos miembros de la ACE de cada comunidad, el maestro de grado 3 de cada escuela y los directores de las escuelas. Para los datos de 1998, se aplicaron pruebas de aprendizaje nuevas además que encuestas nuevas para los padres y los maestros. Por separado, en este cuadro, cuando se discuten los hallazgos de los estudios evaluativos de EDUCO, el grupo de comparación es las escuelas rurales tradicionales.</p>				

Apéndice 2

La Promoción Global de EDUCO, 1996-2006

- 1996 – Un boletín de UNESCO sobre el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa Educación para Todos en América Latina menciona el programa EDUCO como un ejemplo de transición de poder al nivel local (UNESCO, 1996)
- 1997 – Un seminario regional en Centro América, financiado por el Banco Mundial, para diseminar las lecciones de EDUCO (Mesa, 1997)
- 1997 – EDUCO gana el Premio Presidente a la excelencia, otorgado por el Banco Mundial (Eriksson, Kreimer, & Arnold, 2000).
- 1997 – EDUCO es etiquetado como un programa insignia por el Banco Mundial (Eriksson, Kreimer, & Arnold, 2000).
- 1998 – El Banco Interamericano de Desarrollo presenta EDUCO en 1998, en su Junta de Gobernadores en Cartagena, Colombia (IDB, 1998).
- 1999 – EDUCO se identifica en un boletín regional de la UNESCO como una estrategia para proporcionar educación de calidad a jóvenes de escasos recursos y/o excluidos (Rivero, 1999).
- 2000 – El Banco Mundial encarga la creación de materiales didácticos sobre el programa EDUCO. Edge (2000) crea un "kit de recursos" para EDUCO.
- 2000 – En el documento de estrategia por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la educación primaria y secundaria, EDUCO es mencionado como una reforma ejemplar basada en el manejo local y la rendición de cuentas. Se afirma que “investigaciones han demostrado que la asistencia y el desempeño de los estudiantes mejora significativamente, como resultado de estas reformas” (BID, 2000, p. 19). El Banco Interamericano de Desarrollo (2000) además asevera que “el monitoreo de la comunidad también puede ayudar a reducir el ausentismo, poniendo la presión de la comunidad sobre los maestros” y que “El programa EDUCO de El Salvador ha sido particularmente efectivo en estos alcances” (p. 19)
- 2001 – En un seminario internacional en Lima, Perú, co-financiado por el Banco Mundial y titulado el "Taller Internacional sobre Participación y Empoderamiento para el Desarrollo Inclusivo," el caso de EDUCO es destacado por el Banco Mundial (Meza, 2001).
- 2003 – En un seminario internacional auspiciado por la Organización de Estados Americanos para promover el intercambio de conocimientos entre los países, un representante salvadoreño del MINED presenta EDUCO (Najarro, 2003).
- 2004 – Consultores del Banco Mundial de El Salvador presentan los éxitos del programa EDUCO en una conferencia en Shanghai, China, bajo la temática "La reducción de la pobreza a escala mundial: El aprendizaje y la innovación al servicio del desarrollo" (Meza, Guzmán, & de Varela, 2004a). Un libro es producido por el Banco Mundial sobre la base de esta conferencia, en la que se observan de nuevo las virtudes de EDUCO (Moreno-Dodson, 2005).
- 2006 – El Banco Mundial sugiere a China, en una conferencia en Pekín sobre las intervenciones de desarrollo exitosas, desarrollar su enfoque de la educación rural en el modelo EDUCO (Ramírez, 2006).

Apéndice 3

Ejemplos de EDUCO en la Literatura Global

- 1998 – La *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* presenta los hallazgos sobre EDUCO de la misión especial del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador (Merino, Ycardo, & Jacir de Lovo, 1999).
- 1999 – Un número especial de la *World Bank Economic Review*, sobre la descentralización y experimentación con cupones en la educación, presenta el estudio EDUCO de Jimenez y Sawada (1999) destaca la investigación de Jiménez y Sawada (1999) sobre el programa EDUCO (World Bank, 1999).
- 2000 – En un libro publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, una ex-ministra de Educación de El Salvador, contribuye con un capítulo sobre los beneficios de la participación de la comunidad (Jacir de Lovo, 2000).²²
- 2001 – A través de un capítulo de un libro, la UNESCO revisa los logros alcanzados por El Salvador en la década de 1990 y exclama su conveniencia para aumentar la participación de la comunidad (UNESCO, 2001).
- 2001 – un tanque de pensamiento conservador –La Asociación por la Revitalización de la Educación en las Américas (PREAL)- dirigido por el ex-Ministro de Educación, se concentra en el potencial de EDUCO para abordar sobre la cobertura educativa (PREAL, 2001).
- 2004 – El Banco Mundial presenta las ganancias del programa EDUCO en su publicación *En Breve* (Meza, Guzmán, & de Varela, 2004b).
- 2004 – En su principal publicación, el Informe Mundial de Desarrollo, el Banco Mundial destaca EDUCO como el principal ejemplo de descentralización de los servicios públicos en la educación a lo largo de las líneas de rendición de cuentas y por razones de eficiencia y eficacia (World Bank, 2003). Por admisión del Banco (World Bank, 2011b), este informe ha tenido un tremendo impacto, tanto dentro como fuera del Banco. Dentro del Banco, sus estrategias regionales y actividades programáticas a nivel de país se vuelven a alinear en términos del marco de rendición de cuentas del Informe Mundial de Desarrollo 2004. A nivel externo, el Banco Mundial ha visto la influencia del Informe Mundial de Desarrollo de 2004, sobre el trabajo del Departamento del Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- 2005 – En un libro producido por el Banco Mundial sobre la revisión de la entrega de servicios, EDUCO es resaltado como una reforma que permite el acceso, eficiencia y equidad (Fiszbein, 2005).
- 2005 – Un Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Educación e Igualdad de Género identificó EDUCO como "probablemente el caso más célebre de control parental con éxito," así como una estrategia clave para mejorar la eficacia de la escuela primaria (Birdsall, Levine, & Ibrahim, 2005, p. 67)
- 2006 – La publicación *En Breve* del Banco Mundial nuevamente cubre al programa EDUCO, esta vez para hablar de temas como el acceso y la equidad (World Bank, 2006).

²²La misma ex-Ministra de Educación contribuiría más tarde con un capítulo sobre EDUCO para un libro publicado por un tanque de pensamiento salvadoreño (Jacir de Lovo, 2003).

Apéndice 3 cont'd

Ejemplos de EDUCO en la Literatura Global

- 2006 – La base de pruebas para EDUCO recurre a un informe del Banco Mundial, que eleva y compara la descentralización educativa en cuatro países de América Central, sugiriéndolos como buenos ejemplos de responsabilidad de los maestros (Di Gropello, 2006; véase también Di Gropello, 2005).
- 2007 – Un capítulo de un libro de un especialista en educación del Banco Mundial sobre las formas de descentralización educativa en América Latina incluye a EDUCO (Di Gropello, 2007).
- 2007 – Un informe elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia sugiere que la experiencia EDUCO puede proporcionar lecciones para la descentralización en la configuración post-conflicto de emergencia en África (Beleli et al., 2007).
- 2007 – En un reporte de la UNESCO (2007) sobre cómo la descentralización puede ayudar a la provisión de educación como un derecho humano, se presenta el programa EDUCO.
- 2007 – Un artículo sobre descentralización en tres países de Centroamérica, escrito por investigadores del Banco Mundial, revisa los estudios EDUCO y concluye que tales reformas conducen a mejoras en el aprendizaje del estudiante y en la rendición de cuentas de los maestros (Umansky & Vegas, 2007).
- 2008 – Un informe del Centro Brookings sobre la mejora de la eficacia del desarrollo, enfoca a EDUCO como "un ejemplo de cómo una pequeña innovación se puede escalar a un nivel nacional y tienen un impacto significativo en los sistemas de educación nacional" (Hartman & Linn, 2008, p. 47)
- 2009 – La Alianza Global para la Educación se centró en EDUCO como "manera de asegurar que la comunidad contribuye a la mejora de los resultados educativos" (Global Partnership for Education, 2009, p. 96).
- 2009 – Un estudio del Banco Mundial sobre la experiencia con la descentralización (o, en este caso, "gestión basada en la escuela") subrayó el programa EDUCO (Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, & Santibañez, 2009).
- 2011 – En una revisión de la evidencia sobre los mecanismos de rendición de cuentas en la educación, el Banco Mundial se centra de nuevo en el programa EDUCO como uno de los ejemplos "más fuertes" (Bruns, Filmer, & Patrinos, 2011).
- 2011 – El Informe Mundial de Seguimiento sobre el conflicto armado y la educación sugiere que EDUCO es un buen ejemplo de un curso de acción cuando los gobiernos no pueden proporcionar servicios educativos (UNESCO, 2011).
- 2012 – Un sitio web para las innovaciones educativas ejemplares en América Latina y el Caribe cuenta con el programa EDUCO (UNESCO, sin fecha.).

Apéndice 3 cont'd

Ejemplos de EDUCO en la Literatura Global

- 2012 – Un libro escrito por especialistas del Banco Mundial sobre reformas para la educación subsahariana señala que “La autoridad de las escuelas EDUCO gestionadas por la comunidad para contratar y despedir maestros en El Salvador tuvo un impacto beneficioso sobre el desempeño de los estudiantes en comparación con las escuelas tradicionales que atienden a poblaciones similares” (Majgaard y Mingat, 2012, p. 149).
- 2013 – En un reporte de participación comunitaria, EDUCO es citado por la organización Save The Children, en relación a qué pueden hacer las madres para mejorar el desempeño de los estudiantes (Save the Children, 2013).

Sobre los Autores

D. Brent Edwards Jr.

University of Hawai'i, Mānoa

Brent.edwards@hawaii.edu

D. Brent Edwards, Jr., obtuvo su doctorado en política educativa internacional de la Universidad de Maryland, EEUU. Actualmente es "Assistant Professor" de la Universidad de Hawai'i en Mānoa. Un enfoque central de su investigación actual aborda los principios y la evolución del programa "Educación con Participación de la Comunidad" en El Salvador durante 1988-1995, analizando no sólo los orígenes poco conocidos de este programa sino también la manera en que este programa se convirtió en un modelo global que ha sido emulado por muchos países del mundo. Anteriormente, obtuvo su maestría en ciencias de la educación de la Universidad de Pennsylvania. Ha trabajado con el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, la Universidad de California en Berkeley, la Universidad de George Washington en Washington D.C., la Universidad de Ámsterdam en Holanda y la Universidad Autónoma de Barcelona en España.

Claudia Elizabeth Loucel Urquilla

Centro Internacional de Agricultura Tropical

Claudia Elizabeth Loucel Urquilla es economista de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" de El Salvador. Cuenta con experiencia en temas de género y educación, seguridad social, género y seguridad alimentaria en poblaciones vulnerables.

archivos analíticos de políticas educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 24 Número 92 5 de septiembre 2016

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Ejecutivo: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, Universidad de Granada

- | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Claudio Almonacid
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile | Juan Carlos González Faraco
Universidad de Huelva, España | Miriam Rodríguez Vargas
Universidad Autónoma de Tamaulipas, México |
| Miguel Ángel Arias Ortega
Universidad Autónoma de la Ciudad de México | María Clemente Linuesa
Universidad de Salamanca, España | José Gregorio Rodríguez
Universidad Nacional de Colombia, Colombia |
| Xavier Besalú Costa
Universitat de Girona, España | Jaume Martínez Bonafé
Universitat de València, España | Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México |
| Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España | Alejandro Márquez Jiménez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México | José Luis San Fabián Maroto
Universidad de Oviedo, España |
| Antonio Bolívar Boitia
Universidad de Granada, España | María Guadalupe Olivier Tellez ,
Universidad Pedagógica Nacional, México | Jurjo Torres Santomé , Universidad de la Coruña, España |
| José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile | Miguel Pereyra Universidad de Granada, España | Yengny Marisol Silva Laya
Universidad Iberoamericana, México |
| Damián Canales Sánchez
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México | Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina | Juan Carlos Tedesco Universidad Nacional de San Martín, Argentina |
| Gabriela de la Cruz Flores
Universidad Nacional Autónoma de México | Omar Orlando Pulido Chaves
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) | Ernesto Treviño Ronzón
Universidad Veracruzana, México |
| Marco Antonio Delgado Fuentes
Universidad Iberoamericana, México | José Luis Ramírez Romero
Universidad Autónoma de Sonora, México | Ernesto Treviño Villarreal
Universidad Diego Portales Santiago, Chile |
| Inés Dussel , DIE-CINVESTAV, México | Paula Razquin Universidad de San Andrés, Argentina | Antoni Verger Planells
Universidad Autónoma de Barcelona, España |
| Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México | José Ignacio Rivas Flores
Universidad de Málaga, España | Catalina Wainerman
Universidad de San Andrés, Argentina |
| Ana María García de Fanelli
Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina | | Juan Carlos Yáñez Velazco
Universidad de Colima, México |

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Executive Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Sherman Dorn, David R. Garcia, Eugene Judson, Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

R. Anthony Rolle University of Houston

Gary Anderson New York University

Jacob P. K. Gross University of Louisville

A. G. Rud Washington State University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Eric M. Haas WestEd

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Janelle Scott University of California, Berkeley

Aaron Bevanot SUNY Albany

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Jack Schneider College of the Holy Cross

David C. Berliner Arizona State University

Aimee Howley Ohio University

Noah Sobe Loyola University

Henry Braun Boston College

Steve Klees University of Maryland

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Casey Cobb University of Connecticut

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Arnold Danzig San Jose State University

Jessica Nina Lester Indiana University

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad R. Lochmiller Indiana University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Larisa Warhol University of Connecticut

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

John Willinsky Stanford University

Rachael Gabriel University of Connecticut

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

Gene V Glass Arizona State University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Executivo: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil