

NÚMERO 252

SERGIO CÁRDENAS

Administración centrada en la escuela:  
experiencias para su implementación

DICIEMBRE 2010



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2010. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Resumen

---

*Por varios años, la administración centrada en la escuela (ACE) ha sido utilizada en la implementación de políticas orientadas a incrementar la eficiencia de los sistemas educativos en América Latina. A pesar de que cada vez se cuenta con mayor evidencia sobre los efectos de este tipo de políticas, todavía no es suficiente para determinar si delegar decisiones a las comunidades escolares en los países en desarrollo puede reproducir desigualdades educativas, o bien qué componentes de las políticas de ACE deberá darse seguimiento de manera cuidadosa, durante su implementación en contextos marginados. Este documento se refiere a algunos descubrimientos sobre estos dos aspectos, así como a las características principales de algunas de las políticas de ACE que se han promovido en países latinoamericanos, según se reporta en la literatura disponible.*

## Abstract

---

*For several years School Based Management (SBM) has been a popular model guiding the implementation of policies aimed to increase efficiency of educational systems in Latin America. Although evidence about the effects of these policies is growing, little is known yet about whether empowering school communities in developing countries may result in the reproduction of educational inequalities and what components of SBM policies should be monitored during their implementation in marginalized contexts. This paper describes some of the findings on both aspects reported by available literature.*



## *Introducción\**

---

La devolución de facultades a los gobiernos locales y la redistribución de responsabilidades a las escuelas son ejemplos de políticas educativas que han sido implementadas en América Latina por varios años ya en la búsqueda de intervenciones que permitan mejorar la distribución de oportunidades educacionales. En varios países, la administración centrada en la escuela (ACE) ha sido aceptada como un modelo adecuado para incrementar la participación de los principales actores escolares.

Tradicionalmente, la ACE se ha considerado como una intervención que contribuye a mejorar la eficiencia de los sistemas educativos (Abu Duhou, 1999). Aunque se cuenta con alguna evidencia sobre el impacto de la ACE en este aspecto, aún desconocemos si el fortalecimiento de las comunidades escolares en países en desarrollo podría tener algún efecto negativo en la gestión de los sistemas escolares, principalmente si podría resultar en una reproducción de desigualdades educativas injustas. Debido a lo anterior, es conveniente revisar algunas experiencias relacionadas con la implementación de programas considerados como ACE en América Latina, con el propósito de conocer más sobre los posibles efectos que estos programas tendrían.

En este documento se exploran diferentes mecanismos a través de los cuales los programas basados en el modelo de ACE pudieron haber generado retos adicionales para los diseñadores de políticas públicas. Por consiguiente, las siguientes son las preguntas de investigación que guían la revisión bibliográfica que se presenta en este documento:

- *¿Existe una relación entre la ACE y una mayor inclusión educativa de niños/as desfavorecidos/as? ¿Bajo qué condiciones puede suceder esto, si es que sucede?*
- *¿Existe relación entre la ACE y los avances en el aprendizaje de niños/as desfavorecidos/as? ¿Bajo qué condiciones puede suceder esto, si es que sucede?*
- *¿Qué factores pueden comprometer el acceso equitativo y los resultados en el aprendizaje durante la implementación de estrategias de autonomía para las escuelas?*

La relevancia de responder a estas preguntas se encuentra en que en una situación ideal los diseñadores de políticas educativas no sólo deben preocuparse por lograr mejores resultados educativos con cualquier

---

\* Este documento es una versión modificada, en español, del documento “School Based Management in Latin America”, documento de apoyo para el Reporte de Seguimiento de Educación para Todos 2009, EFA-UNESCO. El autor desea reconocer y agradecer la colaboración de Ignacio Lozano en el proceso de traducción del documento antes citado.

intervención, sino que también deben verificar que los avances y las ventajas se distribuyan equitativamente entre los distintos tipos de escuelas y los estudiantes. Por tanto, la identificación de procesos clave que puedan reproducir desigualdades durante la implementación de programas de ACE es una contribución relevante, ya que es necesario informar de estos riesgos a los tomadores de decisiones, a los funcionarios públicos y a los actores escolares.

### ***1. ¿Cuáles son los componentes clave y las premisas del modelo de ACE?***

En las últimas tres décadas, el modelo de ACE ha influido de manera determinante en la implementación de reformas educativas alrededor del mundo (Leithwood y Menzies, 1998; Caldwell, 2005; Di Gropello, 2006; Santibañez, 2006; Banco Mundial, 2007). Existen varios ejemplos de políticas educativas basadas en este modelo en numerosos países, con entornos políticos y organizacionales diversos, lo que corrobora el hecho de que por varios años “la ACE ha sido ampliamente promovida como la principal reforma para incrementar la efectividad de las escuelas” (Cheng, 1996, en Abu Duhou, 1999).

Las políticas que pueden ser consideradas como iniciativas basadas en un modelo de ACE (Park, 2000) generalmente fomentan conceptos comunes como la autonomía escolar, la responsabilidad, la democratización en la escuela, la búsqueda de una legitimidad por la comunidad, la redistribución del poder de toma de decisiones y la planeación participativa (David, 1990, en Abu Duhou 1999; Briggs y Wohlstetter, 2003; Caldwell, 2005). Mediante el uso y la aplicación de estos conceptos, los promotores de los modelos de ACE expresan una premisa clave del modelo: que el involucramiento en los procesos de toma de decisiones en las escuelas por parte de los padres y madres de familia, así como de las comunidades, genera mayor efectividad (para algunos autores, sólo mayor eficiencia) en la operación de los sistemas educativos.

Es claro que cualquier iniciativa de ACE supone la delegación o la devolución de poder a las escuelas en la toma de decisiones. Sin embargo, las facultades que se transfieren y la posición de los actores en la toma de decisiones dentro de las escuelas difieren enormemente en la miríada de programas etiquetados como modelos de ACE, lo que representa retos adicionales para llegar a una definición ampliamente aceptada de ACE.

Por ejemplo, Malen, Ogawa y Kranz (1990, en Park, 2000) definen el modelo de ACE a partir de tres de sus aspectos principales. De acuerdo con estos autores, la implementación de cualquier programa de ACE representará una “alteración formal de las estructuras de gobernanza”, considerando que esto último representaría “una forma de descentralización que reconoce a cada escuela como la unidad primaria para impulsar mejoras y que la

redistribución de la autoridad en la toma de decisiones será el medio primordial para promover y sostener las mejoras". De esta forma, el proceso de descentralización que describen estos autores tendrá efectos, por lo menos, en dos cambios significativos sobre la forma de operar de los sistemas educativos: en primer lugar, representará la delegación y distribución de "alguna autoridad formal para tomar decisiones en campos de presupuesto, de personal o de programas educativos" entre los "actores locales". En segundo lugar, la ACE idealmente dará cuerpo a la creación o a la reorganización de estructuras deliberativas en la escuela, las cuales estarán "[...] compuestas generalmente por directores/as, profesores/as, padres/madres de familia y, en ocasiones, por estudiantes y residentes de la comunidad [...]" con el propósito de involucrar a "actores locales [...]" en el proceso de toma de decisiones".

Para entender mejor las características del modelo de ACE, resulta útil analizar la clasificación de seis estrategias centrales en las intervenciones que se consideran se basan en este modelo, que es propuesta por Brown (1990, en Abu Duhou, 1999). De acuerdo con este autor, las iniciativas de ACE generalmente dependen de: a) la promoción de la autonomía escolar; b) de la flexibilidad y de la capacidad de respuesta; c) de la disposición de las condiciones, en donde la planeación se considera una responsabilidad compartida de los/as directores/as de escuela y de la comunidad escolar; d) del apoyo a directivos escolares para que asuman nuevos roles; e) de la creación de ambientes participativos en las escuelas ("colaboración y colegialidad se convierten en un objetivo explícito"); y f) de la presencia de un mayor sentido de eficacia personal para los maestros y directores.

Como sugieren los señalamientos de este autor, el diseño y la implementación de las intervenciones de ACE se basan por lo tanto en dos premisas teóricas, como lo reporta Bracho (2003). La primera premisa es que la descentralización del poder de toma de decisiones al nivel escolar será la mejor forma de lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos (la decisión será más eficiente mientras más cerca se tome al usuario final). La segunda premisa es que el mayor estímulo para involucrar a padres y madres de familia y a la comunidad escolar por parte de las autoridades centrales es el incremento de la legitimidad política, ya que se asume que el reconocimiento de actores locales enviaría un mensaje con respecto a que las autoridades educativas son más sensibles a las necesidades de los usuarios. De hecho, es posible que la búsqueda por intervenciones que permitan incrementar la eficiencia y mejorar la legitimidad ayude a explicar la popularidad de los modelos de ACE en varios países en desarrollo, en donde este tipo de conceptos pueden ser especialmente atractivos para actores políticos típicamente preocupados por la continuidad de la gobernanza y la frecuente escasez de recursos.

Es importante recordar que las diferencias en el diseño y en la implementación de políticas educativas con base en el modelo de ACE se observan generalmente en dos dimensiones: el tipo de responsabilidades que se delegan a las escuelas y los actores a quienes se asignan esas responsabilidades. El primer tipo de diferencias se puede ejemplificar con la descripción de los modelos de ACE implementados en países de Centroamérica que presenta Di Gropello (2006).

En el caso de Nicaragua, los consejos escolares que participan en el “Programa de Escuelas Autónomas” (PEA) estaban facultados para tomar decisiones sobre asuntos pedagógicos, situación que no se observa en ninguno de los otros casos analizados en el mismo estudio (El Salvador, Guatemala y Honduras). Este es un buen ejemplo de los diferentes enfoques que se observan en las políticas basadas en la ACE y ayuda también a explicar las variaciones en las metas y resultados, así como algunas implicaciones sobre asuntos de equidad. Además, ilustra las disparidades respecto a las responsabilidades y capacidades requeridas para administrar las distintas iniciativas de ACE en el nivel escolar: como se esperaría, la administración de sistemas de incentivos y de contratación de profesores/as requiere de herramientas distintas a las necesarias para el manejo de presupuestos de mantenimiento o construcción de instalaciones.

La segunda dimensión de las iniciativas de ACE es la selección de los actores escolares que serán responsables de la administración e implementación de planes de mejoramiento escolar. En este aspecto, Murphy y Beck (1995, en Leithwood y Menzies, 1998) describen tres diferentes modelos o niveles de asignación de poder en la toma de decisiones, a través de iniciativas de ACE. En el primer modelo, los administradores locales son responsables del uso de los recursos y del proceso de planeación, con la colaboración cercana de los directores/as y de las comunidades escolares. En el segundo modelo la administración de recursos y los procesos de planeación están a cargo de los profesores/as (conocido también como “el modelo de ACE de control profesional”). La idea detrás de este modelo es que además de la eficiencia derivada de la cercanía con la escuela, la participación ordenada en el proceso de toma de decisiones incrementará el compromiso de los profesionales de la educación.

Finalmente, en el tercer modelo (también conocido como “modelo de comunidad”), las actividades escolares y la asignación de recursos se llevarán a cabo de acuerdo con las preferencias de los padres y madres de familia, y con la información proporcionada por otros actores de la comunidad escolar. A pesar de que cada uno de estos tres tipos de intervenciones consideradas como ACE implican la delegación y la organización de diferentes actividades, en todos los casos, para que las iniciativas tengan éxito, se requiere de asesoría informada y continua de expertos, de la buena voluntad de las autoridades para adoptar y respetar perspectivas de actores a nivel escolar y



de compromisos personales que permitan aumentar el desempeño escolar en cualquier nivel del sistema educativo, todo ello resultando en una combinación de condiciones que no es fácil encontrar en contextos centralizados y marginados.

Un análisis cuidadoso de las diferentes funciones que se delegan a las comunidades escolares mediante los programas de ACE, así como de la determinación del centro de la toma de decisiones en cada programa, permitiría identificar las premisas detrás de estas iniciativas, y predecir algunos de sus posibles resultados y limitaciones. Por ejemplo, en algunos programas de ACE analizados en la literatura disponible, se planteó de manera explícita, el objetivo de cambiar las prácticas institucionales, pero al delegar facultades y recursos proporcionados a las comunidades escolares, se encontró una desconexión entre los objetivos establecidos y las herramientas proporcionadas a los directivos y maestros de las escuelas. En algunos casos, los directivos no tuvieron voz en el proceso de evaluación y contratación de maestros/as, en la adaptación de programas, o en la promoción de maestros/as y personal administrativo, aunque sí tuvieron cierta libertad en la asignación de recursos para el mantenimiento o construcción de infraestructura. Aún más, la toma de decisiones sobre aspectos clave relacionados con las prácticas de instrucción, se distribuyó entre diferentes tipos de actores, lo que representó retos adicionales para los operadores de estos programas dada la falta de claridad con respecto a quién sería responsable de decisiones fundamentales.

Identificar las variaciones de las estrategias definidas en las iniciativas de ACE ayudará a determinar la gama de posibles efectos que pueden esperarse de estas intervenciones y por lo tanto algunas de las implicaciones en el diseño de evaluaciones de ACE, así como el tipo de actividades y características de las escuelas que aseguran la implementación exitosa de programas ACE.

## ***2. Administración centrada en la escuela en América Latina***

La descentralización de los sistemas educativos en América Latina durante la década de los noventa derivó en la implementación de varias iniciativas de ACE en diferentes contextos. Aunque la mayoría de los ejemplos analizados han sido promovidos por gobiernos nacionales (por ejemplo EDUCO en El Salvador, o el Programa de Escuelas de Calidad en México), existen pocos ejemplos de iniciativas implementadas por gobiernos de provincias o de estados.

En el siguiente apartado se presentan algunos ejemplos recientes de iniciativas de ACE en AL, con base en un registro de bases de datos electrónicas, entre otras, Academic Search Premier/EBSCO, ERIC/EBSCO, Education Abstracts/EBSCO, Google Académico, Proquest Dissertations &

Theses, JSTOR y Lexis-Nexis Academic, y de sitios web de los ministerios nacionales de educación de la región.

### *Argentina*

El programa “Escuelas 2001”, implementado por la provincia de San Luis en Argentina, fomentó la creación de “asociaciones educativas” para administrar las escuelas participantes en esta iniciativa. Para participar en el programa, se requiere el diseño e implementación de proyectos escolares que muestren las condiciones socioeconómicas y geográficas de las comunidades donde se localizan las escuelas, así como los retos pedagógicos y las condiciones de la infraestructura escolar. A diferencia de otros programas, en los modelos de ACE implementados en AL los consejos escolares (o “asociaciones educativas”) no necesariamente se integran por miembros de la comunidad local, sino que también participan expertos educativos o maestros/as de cualquier región del país, en la línea del Modelo de Escuelas por Contrato<sup>1</sup> (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004).

En este programa se estableció un fondo educativo para cada escuela participante, con el propósito de cubrir los gastos operativos: salarios de maestros/as (hasta 85% del fondo), infraestructura, materiales educativos, equipamiento y actividades de desarrollo profesional. Adicionalmente, las asociaciones educativas son responsables del desempeño escolar, incluyendo los resultados académicos de los alumnos.

El programa se implementó en un número limitado de escuelas, localizadas en colonias con acceso limitado a la educación primaria. De acuerdo con Feldfeber, Jaimovich y Saforcada (2004), la falta de involucramiento comunitario y otros asuntos, como los procesos inadecuados en la contratación de maestros/as, influyeron en la limitada expansión del proyecto.<sup>2</sup> No se encontraron evaluaciones de impacto de este proyecto.

### *Brasil*

De acuerdo con Santibañez (2006), desde 1982 se han probado iniciativas de ACE en “varias formas y grados”. Una experiencia reciente de ACE es el “Plano de Desenvolvimento da Escola” o PDE, programa creado para facilitar la transformación de escuelas “de burocracias rígidas no focalizadas, a ambientes dinámicos que maximizan el aprendizaje para todos/as los/as niños/as” (Amaral Sobrinho & de Almeida Neto, 2001, en Carnoy *et al.*, 2008).

---

<sup>1</sup> Llamado en inglés *Charter School Model*: un sistema de escuelas públicas, abiertas para todos los estudiantes que las elijan, sin que tengan que presentar examen de admisión o algún tipo de investigación, cada escuela tiene sus propios estatutos o contratos de desempeño, en donde se especifican sus programas, objetivos y métodos de evaluación. (Nota del traductor.)

<sup>2</sup> Algunas experiencias previas en Argentina incluyen la organización de consejos escolares en la provincia de Buenos Aires en 1988, las “Escuelas Creativas” en Mendoza a principios de los noventa (Gorostiaga y Pini, 2004) y la “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI” (Aguerrondo, Taddei y Lugo, s.f.).

El PDE ha sido parte del proyecto FUNDESCOLA, lanzado en 1998, por medio del cual se requería a las escuelas “identificar sus problemas más serios y desarrollar sus propios planes para solventar estas necesidades” para obtener fondos para implementar su proyecto escolar (Carnoy, 2008). Adicionalmente, este programa promovió el modelo “Escola Ativa” para mejorar la calidad de la instrucción y el aprendizaje en escuelas rurales multi-grado (Banco Mundial, s.f.). Un aspecto interesante de la implementación de FUNDESCOLA es que se modificaron las actividades promovidas para las distintas generaciones de escuelas participantes, particularmente en el tipo de recursos disponibles para las escuelas. En efecto, el programa ha pasado del suministro de herramientas escolares (incluyendo nuevos modelos de instrucción) en sus primeras etapas, al “fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales para apoyar mejoras continuas en la calidad escolar y promover la permanencia financiera, administrativa y gerencial de estas reformas, a través de incentivos y alianzas”, un cambio que presumiblemente resultará en la mayor efectividad de las escuelas, como resultado del apoyo que recibirán de las autoridades educativas centrales.

Como en otras experiencias de ACE en AL, este programa se propone llegar a las regiones rurales y más necesitadas de Brasil (Schwartzman, 2005), pero apenas recientemente se han estimado los efectos de esta política en las poblaciones localizadas en estas regiones (Santibañez, 2006). De acuerdo con Carnoy *et al.* (2008), el “PDE tuvo efectos en la mejoría de los materiales directivos y de aprendizaje, pero pocos cambios en otras áreas como la evaluación o las relaciones comunitarias”. Sin embargo, estos autores “no encuentran evidencia que muestre que la participación en el PDE haya mejorado el logro de los estudiantes”, aunque sí identificaron “una relación positiva entre los gastos del PDE y los avances de los/as estudiantes, especialmente respecto al gasto en materiales y mobiliario para la enseñanza y el aprendizaje”. De manera interesante, los autores no encontraron un “beneficio a partir de los gastos en equipo electrónico o en capacitación para profesores/as, dos de las tres áreas de mayor inversión” en escuelas PDE.

### *Ecuador*

En el caso de Ecuador, el programa “Redes Amigas” incluyó algunos componentes asociados a la ACE. De acuerdo con Ponce (2006), el objetivo principal de “Redes Amigas” fue el “mejorar el aprovechamiento cognitivo de estudiantes de escuelas de aéreas rurales de Ecuador a través de la descentralización de la gestión escolar y de la participación de la comunidad”. Al comparar la implementación de esta política con otras iniciativas en AL, llaman la atención dos aspectos: que sus diseñadores se propusieron explícitamente como objetivo mejorar el aprovechamiento de los estudiantes (por lo menos en su segunda etapa de desarrollo, de 1999 a 2005); y, que los recursos para la operación de las escuelas —transferidos mediante

la descentralización— fueron administrados por un “consejo red”, integrado por profesores/as y padres y madres de familia de un grupo de escuelas de “Redes Amigas” (en promedio 12 escuelas), que tomaba decisiones sobre asuntos pedagógicos y sobre el uso de los recursos asignados a esta red (además de los honorarios del profesorado) para el desarrollo profesional, en materiales educativos, en infraestructura, en promoción de la participación comunitaria y en servicios de consultoría (Redes Amiga, s.f., en Ponce, 2006).

Para participar en este proyecto, las escuelas debían estar “localizadas en áreas rurales”, “encontrarse registradas ante el Ministerio de Educación” y “hacer la solicitud al programa y firmar el contrato con el Ministerio de Educación” (Ponce, 2006). Respecto al impacto del programa, una evaluación cuasi experimental de “Redes Amigas” (Ponce, 2006) concluyó que este programa tuvo efecto sobre las calificaciones que obtuvieron los alumnos/as en los exámenes, aunque no se observó ningún efecto en escuelas bilingües.

### *Guatemala*

El PRONADE o “Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo” es un programa de ACE con tres objetivos básicos: descentralizar, aumentar la participación comunitaria y promover la diversidad indígena y lingüística (Di Gropello, 2006).

Se basa en la operación de COEDUCA o “Comités Educativos”, que tienen las funciones de “pagar los salarios escolares, contratar, despedir, monitorear y evaluar al personal, elaborar el calendario y el horario de la escuela, construir y mantener las instalaciones escolares y opinar sobre el presupuesto” (Santibañez, 2006). Aunque el programa se diseñó para “aumentar el acceso en áreas pobres, rurales y aisladas” (Di Gropello, 2006), para que la escuela fuera elegible por el PRONADE la comunidad debía mostrar que cuenta con habilidad y tiene interés para administrar una escuela, que no existen escuelas cercanas y que cuenta por lo menos con 20 alumnos/as inscritos en edad preescolar o escolar.

Sobre el impacto de PRONADE, McEwan y Trowbridge (2007) señalan que “la evidencia indica que las escuelas PRONADE proporcionan mayor tiempo en el aula para los estudiantes que las escuelas públicas estándar y que tienen mayor participación de padres y madres de familia” (Anderson, 2003; Valerio y Rojas, 2003). Además, un análisis de costo-efectividad, llevado a cabo por Schuh (2007), concluyó que “con base en la [la tasa de terminación como] unidad de costo [...], el costo por cada estudiante que concluyó en PRONADE es de \$1,245, comparado con \$1,572, por estudiante en escuelas del gobierno. Esta diferencia se debe, en parte a los costos menores por estudiante, pero de manera significativa, a una tasa mayor de terminación en las escuelas PRONADE”. Los hallazgos de Schuh, en efecto, confirman resultados en eficiencia interna, reportada en otras evaluaciones de experiencias de ACE.

### *Haití*

Leroy (2002) describe que desde 1995 el Ministerio de Educación ha promovido la organización de “comités de ACE”, para establecer “asociaciones formales con actores públicos y privados involucrados en la educación” y para “democratizar el lugar de trabajo, descentralizar la administración, modernizar las escuelas y mejorar las relaciones entre escuela y comunidad” (MENJ, 1995 en Leroy, 2002).

Aunque se asumió que las escuelas se beneficiarían por este esfuerzo de descentralización, de acuerdo con este autor, los cambios en la administración de recursos educativos fueron limitados. En efecto, los directores/as de las escuelas “continuaron disfrutando de una autoridad limitada: el currículo se establece en las oficinas centrales, los maestros/as pueden ser nominados sin su consentimiento y el único fondo que administran proviene de las modestas cuotas de los alumnos/as” (Leroy, 2002). Sin embargo, se reportó que el mayor involucramiento de los padres y madres de familia en la operación de las escuelas fue un factor determinante en los avances de la ACE, dado “el apoyo que dieron los participantes” a los directivos escolares.

### *Honduras*

En Honduras, el PROHECO o “Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria” es un programa de ACE implementado con el objetivo de “mejorar el acceso a la educación y motivar la participación comunitaria en la toma de decisiones escolares”, igual que otros programas de ACE analizados en la región. En este programa, la organización participativa se conoce como “AECO” o “Asociación Educativa Comunitaria” y tiene las siguientes facultades: “seleccionar y pagar a profesores/as, monitorear la asistencia y el desempeño de alumnos/as y profesores/as, administrar los fondos para materiales escolares y realizar actividades para mejorar, mantener o construir instalaciones de la escuela” (Di Gropello, 2006).

Al comparar PROHECO con experiencias similares, se deben señalar dos aspectos: la existencia de “promotores sociales”, una autoridad intermediaria entre el distrito y las escuelas PROHECO que proporciona asesoría y capacitación en las escuelas, y que además establece criterios de selección. Respecto a la población objetivo, de acuerdo con Di Gropello (2006), “las escuelas pueden ser seleccionadas por PROHECO si cumplen con los siguientes criterios: (1) se localizan en un área rural, (2) tienen por lo menos 25 niños/as en edad preescolar y escolar, (3) la escuela más cercana está por lo menos a tres kilómetros de distancia y (4) la comunidad se encuentra en una zona afectada por el huracán Mitch (Secretaría de Educación Pública, 2003)”.

### *Jamaica*

El Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria (iniciado en 2001) es un plan educativo integral que incluye 14 subcomponentes. Este proyecto “pretende contribuir a mejorar el desempeño, la eficiencia y la equidad en el nivel primario del sistema educativo” en Jamaica, e incluye el “Proyecto Escuelas *Lighthouse*”, un proyecto piloto para implementar el modelo de “gobernanza escolar”, implementado en doce escuelas en todo el país.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, “las escuelas *Lighthouse* fomentan la participación del profesorado para el liderazgo escolar colaborativo, la gestión local, la innovación educativa y toma de decisiones”. Las escuelas son seleccionadas mediante un “proceso competitivo”, y reciben fondos de las autoridades centrales para implementar sus planes, además de soporte técnico y capacitación “para formar equipos, para revisar estrategias de intervención de apoyo a la gestión y los procesos de enseñanza-aprendizaje; y, para desarrollar vínculos entre los padres/madres de familia y la comunidad”.

Este programa tiene dos características distintivas. La primera es que cada escuela seleccionada en la primera generación de Escuelas *Lighthouse* se responsabiliza de replicar el modelo en cinco escuelas adicionales, y la segunda es el esfuerzo explícito de documentar y difundir en otras escuelas las mejores prácticas observadas en la implementación de este proyecto.

### *México*

Aunque en México se han implementado experiencias previas de descentralización a nivel escolar (Schmelkes, 2001; Gertler *et al.*, 2005), el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) se puede considerar la iniciativa de ACE más extendida.

Entre los objetivos originales del programa, se consideraron promover la planeación participativa en el nivel escolar, incrementar la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, reducir la carga administrativa de las escuelas participantes y proporcionar apoyo técnico a las escuelas participantes para mejorar su desempeño. El PEC se basa en cuatro tipos de intervención: apoyos económicos a las escuelas, promoción de la participación de padres y madres de familia, implementar programas continuos de desarrollo profesional y ofrecer apoyo administrativo continuo de parte de las autoridades centrales.

El principal supuesto del PEC es que se obtendrán mejores resultados educativos si se modifica la cultura organizacional de las escuelas. Esto sugiere que, para obtener logros, las escuelas deben disfrutar de mayor libertad para decidir sobre sus actividades y prioridades, sobre todo en un sistema educativo sumamente centralizado (como es el caso de México). El aumento de esta libertad en las escuelas debe complementarse con un esfuerzo por involucrar a diferentes actores de la comunidad, como a padres y

madres de familia y a autoridades municipales, de quienes se espera colaboración en la definición de prioridades y en la selección de posibles soluciones a los principales problemas que afectan la operación de la escuela. Aún más, este programa se diseñó para crear incentivos para aumentar las contribuciones monetarias de los municipios y de los padres y madres de familia. Para participar en el programa, los directivos de escuelas ubicadas en áreas específicas, seleccionadas por las autoridades centrales, deben mandar un plan para el mejoramiento de su escuela (con base en ideas y contribuciones de diferentes actores escolares) y revisar estos planes anualmente. Estos planes deben presentar un diagnóstico y una lista de las posibles acciones sugeridas para contribuir a la solución de los problemas más graves observados en la operación escolar y será evaluada por un comité técnico a nivel estatal. Las escuelas compiten con otras escuelas similares y, si son seleccionadas, reciben los fondos para implementar sus planes. Respecto al impacto del programa, por lo menos dos estudios han identificado efectos: uno sobre las tasas de reprobación y de deserción (Skoufias y Shapiro, 2006), y otro solamente sobre la tasa de deserción (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006).

### *Nicaragua*

A principios de la década de 1990, Nicaragua implementó el “Programa de Escuelas Autónomas”, que pretende incrementar “la participación comunitaria en la administración escolar, obtener recursos financieros para las escuelas, más allá de los fondos gubernamentales, e incrementar la eficiencia en el uso de recursos humanos y financieros” (Parker, 2005, en Santibañez, 2006). Como en programas similares, en la delegación de responsabilidades a los consejos escolares se incluyeron funciones administrativas, como el mantenimiento del inmobiliario de las escuelas, aunque, a diferencia de otras iniciativas de ACE implementadas en la región, se incluyó un aspecto clave en la administración de sistemas educativos: la facultad de contratar o de despedir a los directores/as de la escuela (Santibañez, 2006).

Hay tres aspectos de este programa en relación con la población objetivo y, por tanto, con las características de los beneficiarios que se deben señalar. En primer lugar, que esta iniciativa comenzó solamente en escuelas secundarias y posteriormente incluyó escuelas primarias (Di Gropello, 2006). En segundo lugar, que hasta el año 2002 “las escuelas autónomas podían cobrar costos obligatorios a los padres” (Santibañez, 2006). Finalmente, que cuenta con dos modelos operativos, rural y urbano, una diferencia significativa si se compara con otras iniciativas de ACE. En el caso de escuelas urbanas, la administración se delega a nivel escolar y, en el caso de las escuelas rurales, la administración se delega al nivel municipal, en “donde una escuela localizada centralmente desempeña las funciones administrativas

y opera las cuentas bancarias para un conglomerado de escuelas” (King, Ozler y Rawlings, 2001; Fuller y Rivarola, 1998) (Di Gropello, 2006).

### *El Salvador*

EDUCO es una destacada experiencia de ACE en AL, modelo a seguir en la implementación de otros programas de descentralización en países de la región. Se diseñó con el objetivo de incrementar el acceso a la educación básica y de fortalecer a las comunidades de las regiones rurales donde no existían escuelas o en donde las que existían operaban de manera deficiente.

Desde 1991, este programa se apoya en la operación de asociaciones educativas comunitarias o “Asociaciones Comunales para la Educación”(ACE), que son las organizaciones participativas que prestan servicios educativos en comunidades rurales de El Salvador. El tipo de actividades que usualmente se delegan a las escuelas en la mayoría de las iniciativas de ACE implementadas en la región (administración de los fondos escolares, mantenimiento de la escuela y adquisición de materiales educativos) también son responsabilidades de las comunidades escolares (Ministerio de Educación, 2006). Además, aunque las comunidades escolares no tienen responsabilidad sobre asuntos pedagógicos, sí son responsables de contratar, monitorear y despedir personal docente (a diferencia de experiencias en otros países, como México). Esto se debe principalmente, a que los diseñadores del programa buscaban solucionar el problema de “triangulación”, una situación que se observa en sistemas educativos centralizados: los/as docentes que laboran en las comunidades son contratados y evaluados por autoridades centrales, lo que resulta en deficiencias en el seguimiento y en insatisfacción de la comunidad, algo que usualmente es ignorado por los profesores/as (Meza, s.f.).

EDUCO tiene algunas características que no se observan en otras intervenciones de ACE en AL, como los objetivos de elaborar los programas curriculares para educación preescolar y primaria, y de mejorar las condiciones de salud de los/as alumnos/as (Meza, s.f.); aunque no se ha publicado información sobre estos hallazgos. Adicionalmente, una intervención específica, “el aula de educación especial”, indica que este programa también busca solventar otros asuntos de desigualdad educativa, distintos a los aspectos de eficiencia interna.

Un aspecto interesante es que, aunque las escuelas solicitantes estén ubicadas en zonas rurales y tengan un mínimo de estudiantes potenciales, las comunidades deben solicitar su integración al programa de manera voluntaria. Además, las comunidades ya deben tener ciertas condiciones para operar escuelas EDUCO, lo que puede determinar que la población objetivo no sean las comunidades más necesitadas, sino las que están suficientemente organizadas para participar en el proceso de selección. Lo anterior es similar a otros programas implementados en la región.



### **3. Impacto de las iniciativas de ACE en AL sobre el aprendizaje y la inclusión de estudiantes**

La información sobre el impacto de programas de ACE es relativamente reciente y todavía escasa, dado que solamente una tercera generación de estudios sobre ACE, “que emergió a fines de la década de los años noventa y que adquirió fuerza a principios de los 2000, coincide con la preocupación preeminente por obtener resultados de aprendizaje y por el desarrollo de una base de datos fuerte” (Caldwell, 2005).

La falta de “evidencia basada en la investigación, sobre los efectos directos e indirectos de las iniciativas de ACE en los estudiantes”, como lo señalaron Leithwood y Manziés (1998, en Abu Duhou, 1999) hace más de una década, no ha sido un obstáculo para que la ACE se expanda en los años más recientes (ver tabla 1). Sin embargo, un interés reciente en la evaluación de iniciativas de ACE (El Banco Mundial, 2007; Gertler *et al.*, 2007) y el análisis de los efectos documentados (Santibañez, 2006; Gertler *et al.*, 2007) pueden sugerir la necesidad esencial de proporcionar evidencia empírica y confiable para sostener y expandir las iniciativas de ACE en países en vías de desarrollo, así como para resolver preguntas sobre otros asuntos como la desigualdad, o quizá, la necesidad de una cuarta generación de estudios, según la clasificación de Caldwell.

Uno de los retos más grandes para la evaluación de impacto de las iniciativas de ACE en AL es que algunos de estos programas se implementaron bajo condiciones inusuales, como los casos de El Salvador, en el contexto de la posguerra, o el de Honduras, después de la devastación provocada por el huracán Mitch (Gertler *et al.*, 2007), de manera que la evaluación de impacto no podría considerarse prioritaria. En otros casos, simplemente no se consideró la evaluación de impacto en el diseño de las etapas y se retrasaron o ignoraron por completo los procesos de recolección de información relevante para poder estimar el impacto general e identificar los mecanismos que expliquen efectos sobre los resultados.

**TABLA 1. EXPANSIÓN DE PROGRAMAS DE ACE  
(ADAPTADO A PARTIR DE CORRALES, 2006)**

PAÍS	AÑO	AÑO
<b>EL SALVADOR</b>	<b>1991</b>	<b>2003</b>
NÚMERO DE ESCUELAS	236	2,047
NÚMERO DE ESTUDIANTES	8,416	362,880
<b>NICARAGUA</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>
NÚMERO DE ESCUELAS	915	4,165
NÚMERO DE ESTUDIANTES	300,771	653,346
<b>GUATEMALA</b>	<b>1996</b>	<b>2003</b>
NÚMERO DE ESCUELAS	477	4,162
NÚMERO DE ESTUDIANTES	55,000	386,038
<b>HONDURAS</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
NÚMERO DE ESCUELAS	500	1,843
NÚMERO DE ESTUDIANTES	22,350	69,000
<b>MÉXICO</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>
NÚMERO DE ESCUELAS	2,239	15,579
NÚMERO DE ESTUDIANTES	732,000	3,700,000

Nota: El año inicial de cada caso refleja la disponibilidad de información.

Aunque se han llevado a cabo varios esfuerzos creativos y bien elaborados para solventar la falta de datos confiables y evaluar el impacto de las intervenciones de ACE (Jiménez y Sawada, 1998; Parker, 2005 en Di Gropello, 2006; Di Gropello, 2006; Skoufias y Shapiro, 2006; Murnane *et al.*, 2006; Ponce, 2006; Gerlter, Patrinos y Rubio-Codina, 2005; Carnoy *et al.*, 2008), desafortunadamente, en la mayoría de estos estudios, el acceso a evidencias para mostrar efectos diferenciados en las poblaciones, o la capacidad de las estrategias de focalización (dos aspectos fundamentales para reducir las injustas desigualdades educativas) ha sido limitado.

En una revisión de literatura, coordinada por Santibañez (2006), se identificaron los efectos de las principales iniciativas de ACE en AL (ver tabla 2). En su revisión comprensiva, Santibañez encuentra que “las reformas de ACE, implementadas particularmente en Centro América [...], mejoraron el acceso y la cobertura en áreas rurales y en comunidades de escasos recursos”. La autora encontró también que “la evidencia empírica sugiere que las reformas de ACE mejoran las tasas de deserción y de repetición escolar” y que “la evidencia sobre logros de los alumnos/as es combinada y, en la mayoría de los casos, los estudios que reportan crecimiento o decrecimiento en estas medidas utilizan diseños más débiles. Sin embargo, los pocos estudios que utilizan estrategias metodológicas más fuertes [...] encuentran diferencias modestas, o ninguna diferencia, en los puntajes obtenidos por los alumnos en los exámenes en El Salvador, en Honduras y en Nicaragua”. Otros hallazgos en la materia sugieren la existencia de efectos positivos para escuelas en Ecuador (Ponce, 2006), aunque el modelo de ACE que se implementó en ese

país incluye componentes de administración regional, de manera que se deben realizar más estudios sobre esto.

Un reporte gubernamental sobre la experiencia de EDUCA a lo largo de 15 años (Ministerio de Educación, 2006) proporciona información adicional sobre los resultados académicos de estudiantes en escuelas EDUCA y, una perspectiva distinta sobre la manera en que se evalúa el desempeño de programas de ACE, a través de los gobiernos nacionales. Al comparar el desempeño escolar en diferentes tipos de escuelas en El Salvador, a través de exámenes nacionales, los autores concluyeron que “los mejores 3,199 estudiantes de escuelas EDUCA se encuentran por encima de los 313,627 estudiantes” de todo el país, en las áreas de lenguaje y matemáticas.<sup>3</sup>

Aunque estos resultados por sí solos pueden demostrar que un pequeño porcentaje de estudiantes de algunas escuelas EDUCA puede obtener mejores resultados académicos, comparables a los de estudiantes sobresalientes de escuelas privadas y urbanas de El Salvador, es imposible distinguir los efectos que generan las escuelas de los efectos que pueden derivarse de las características individuales de los estudiantes. Sin embargo, al mirar detenidamente la distribución de los niveles de desempeño estudiantil (ver figura 1), se demuestra que las escuelas EDUCA tienen, en promedio, un porcentaje más alto de estudiantes con niveles de desempeño bajo (por encima del promedio nacional) comparado con otras escuelas, rurales, urbanas y privadas. Aunque esto no implica necesariamente que las escuelas EDUCA no son efectivas (el resultado descrito se puede deber a una estrategia efectiva de focalización), sino que los retos pedagógicos para este tipo de escuelas pueden ser más complejos que para el resto de las escuelas salvadoreñas.

---

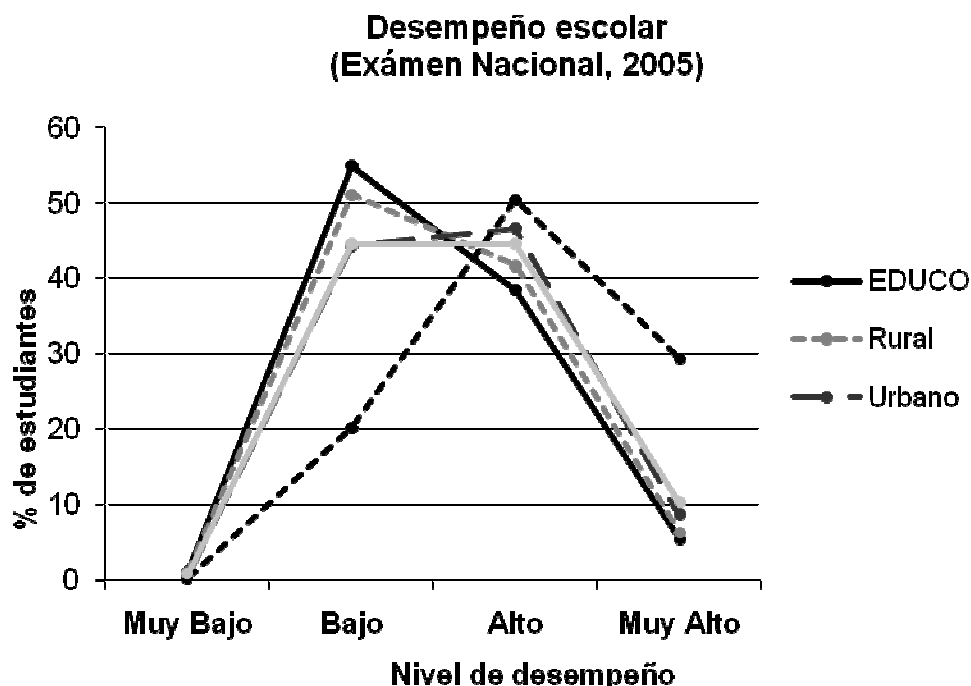
<sup>3</sup> Estudiantes calificados con “muy alto” nivel de desempeño en las calificaciones de los exámenes nacionales.

**TABLA 2. EVIDENCIA DE LOS EFECTOS DEL MODELO DE ACE EN LOS RESULTADOS DE LOS ALUMNOS/AS (SANTIBAÑEZ, 2006)**

RESULTADO	PAÍS	IMPACTO DEL MODELO ACE
<b>ACCESO (AUMENTO DE INSCRIPCIONES)</b>	EL SALVADOR	<b>POSITIVO:</b> AUMENTO DE INSCRIPCIONES EN ÁREAS POBRES Y RURALES <b>POSITIVO:</b> AUMENTO DE INSCRIPCIONES EN ÁREAS RURALES
	HONDURAS GUATEMALA	<b>POSITIVO:</b> AUMENTO DE INSCRIPCIONES EN ÁREAS RURALES; AUMENTO EN LA ASISTENCIA DE NIÑAS MAYAS
<b>RESULTADOS GENERALES: IMPACTO POSITIVO</b>		
<b>TASAS DE DESERCIÓN Y REPETICIÓN</b>	EL SALVADOR	<b>POSITIVO:</b> AUMENTO DE LAS TASAS DE CONTINUIDAD (REDUCCIÓN DE DESERCIÓN) EN ESCUELAS PRIMARIAS (SE ATRIBUYE A MAYOR PARTICIPACIÓN COMUNITARIA).
	MÉXICO	<b>POSITIVO:</b> PARTICIPACIÓN EN PEC REDUJO LAS TASAS DE DESERCIÓN Y DE REPETICIÓN; LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR EN EL PROGRAMA DE LA ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA REDUJO LAS TASAS DE REPETICIÓN Y DE REPROBACIÓN.
	HONDURAS	<b>POSITIVO:</b> EFECTOS MODESTOS EN LA REDUCCIÓN DE TASAS DE DESERCIÓN.
	NICARAGUA	<b>POSITIVO:</b> AUMENTO DE PROMOCIONES POR TENER MÁS AUTONOMÍA <i>DE FACTO</i> EN LAS ESCUELAS
	BRASIL	<b>POSITIVO:</b> PARTICIPACIÓN EN PDE MEJORÓ LAS TASAS DE APROBACIÓN, PERO NO SE ENCONTRARON EFECTOS EN LAS TASAS DE DESERCIÓN Y DE ASISTENCIA.
<b>RESULTADOS GENERALES: MIXTO</b>		
<b>APROVECHAMIENTO ESTUDIANTIL</b>	EL SALVADOR	<b>NINGUNO:</b> NO SE ENCONTRARON DIFERENCIAS ENTRE EDUCO Y OTRAS ESCUELAS (LOS/AS ALUMNOS/AS EDUCO PROVIENEN DE CONTEXTOS CON MÁS DESVENTAJAS).
	HONDURAS	<b>DE NINGUNO A POSITIVO:</b> EFECTOS POSITIVOS MODESTOS EN PUNTUACIONES DE EXÁMENES DE CIENCIAS, SIN EFECTOS EN MATEMÁTICAS O IDIOMAS
	NICARAGUA	<b>DE NINGUNO A POSITIVO:</b> MÁS AUTONOMÍA EN ASUNTOS RELACIONADOS CON EL PROFESORADO SE ASOCIÓ CON MAYOR APROVECHAMIENTO EN PRIMARIA (MATEMÁTICAS E IDIOMAS) Y SECUNDARIA (IDIOMAS, ÚNICAMENTE); OTRO ESTUDIO ENCONTRÓ QUE AUMENTÓ EL APROVECHAMIENTO EN ALGUNOS GRADOS.
	BRASIL	<b>NINGUNO:</b> NO SE ENCONTRARON DIFERENCIAS ESTADÍSTICAS EN PUNTUACIONES DE PORTUGUÉS Y MATEMÁTICAS ENTRE ESCUELAS PDE Y NO PDE.
	GUATEMALA	<b>DE NINGUNO A POSITIVO:</b> UN ESTUDIO ENCONTRÓ UN DECREMENTO EN EL APROVECHAMIENTO DE NIÑAS, PERO OTRO ENCONTRÓ UN AUMENTO EN EL APROVECHAMIENTO EN LA MATERIA DE ESPAÑOL Y NINGUNA DIFERENCIA EN MATEMÁTICAS ENTRE LAS ESCUELAS PRONADE Y LAS ESCUELAS TRADICIONALES.

Por otro lado, puede ser una expresión del éxito que tienen las intervenciones de ACE en la inclusión y retención de estudiantes; en cualquier caso, los resultados de la iniciativa no se deben medir a partir de observar un grupo de estudiantes, sino a través de variaciones en el tiempo y en la distribución de todo el estudiantado.

FIGURA 1. UNA COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO ESCOLAR



Se pueden explorar varias explicaciones de la falta de evidencia adicional sobre el impacto de las intervenciones de ACE en el aprovechamiento escolar (por ejemplo, escasos estudios debido a la falta de datos confiables, o la falta de estudios experimentales en este tema), pero es importante indicar que en varios casos los diseñadores de las reformas de ACE en AL han dejado de lado la implementación de estrategias que resuelvan asuntos pedagógicos (por ejemplo, modificar o mejorar los programas curriculares o sus modelos para mejorar las prácticas educativas a favor de estudiantes con desventajas). De hecho, aunque una característica común de las intervenciones de ACE analizadas es la previsión de actividades para el desarrollo profesional, se ha reportado que la atención de los directores/as frecuentemente se centra en responsabilidades como la administración del presupuesto o la construcción de instalaciones, más que en otras actividades de transformación de las formas de instrucción en sus escuelas, o la adaptación de planes educativos para apoyar mejor a sus estudiantes.

Adicionalmente, hace falta evidencia sobre la existencia de desigualdades asociadas a la implementación de iniciativas de ACE en AL. Por ejemplo, los hallazgos de Murnane *et al.* (2006) proporcionan información sobre efectos no esperados de las iniciativas de ACE: “la capacidad [variada] de asumir nuevos roles” mostró efectos diversos en la efectividad del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) entre estados.<sup>4</sup> Los resultados de la estimación del impacto del modelo de ACE sobre las tasas de deserción escolar en los tres grupos de estados (el único resultado donde previamente se había encontrado impacto del PEC) mostró que: la “participación en el PEC tuvo mayor impacto en estados con IDH medio [y] en contraste, el impacto de la participación en el PEC al principio fue menor en el grupo de estados con alto IDH, pero creció en los dos años siguientes. En contraste absoluto, el impacto inicial del PEC en los estados con IDH bajo fue negativo, pero a lo largo del tiempo se volvió positivo (aunque el impacto no fue estadísticamente significativo en ninguno de los tres años de participación)”.

De acuerdo con estos autores, la falta de impacto del Programa en los estados con IDH bajo se puede relacionar con la falta de capacidad de las autoridades educativas para proporcionar el apoyo adecuado a las escuelas PEC, lo que sugiere que, por lo menos en este caso, la descentralización a las escuelas no fue suficiente para garantizar impacto. Por lo anterior, se deben considerar intervenciones subsidiarias permanentes para atender las diferencias en capacidades institucionales de los gobiernos locales durante la implementación de las iniciativas de ACE, dado que las diferencias en la calidad del apoyo que reciben las escuelas de autoridades educativas supuestamente afectarían el desempeño de las escuelas. Más aún, es necesario analizar cuidadosamente experiencias previas respecto a la focalización de los programas, debido a que se observa el “efecto Mateo” en la implementación del PEC en México, al identificar que “las escuelas del primer cohorte del PEC parecen ser las escuelas con directores, profesores y padres/madres con más entusiasmo” (Murnane *et al.*, 2006), una situación que definitivamente no se consideró en las primeras etapas del programa.

#### ***4. ¿Cuáles son los principales retos de la implementación de las reformas de ACE en AL?***

La simple idea de mejorar la efectividad de las escuelas, a través de la descentralización, de la devolución de facultades a las escuelas, del incremento de la participación de los familiares y del fortalecimiento de las comunidades escolares, es muy atractiva. Sin embargo, transformar culturas

---

<sup>4</sup> Los autores clasificaron a los estados en tres grupos, con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) correspondiente del año 2000 (un promedio ponderado de las tasas de mortalidad infantil, de alfabetización de población adulta y del ingreso per cápita).

organizacionales al interior de las escuelas, promover un nuevo tipo de liderazgo entre los directores/as y las autoridades centrales y, sobre todo, alinear la operación de los sistemas centralizados a las necesidades de las escuelas, para operar bajo nuevas condiciones, es una tarea sumamente complicada (Abu Duhou, 1999).

Es importante tener en cuenta que las iniciativas basadas en el modelo de ACE presentan nuevos e importantes retos para algunos actores escolares, como los/las directores/as y los/las profesores/as. Representan una carga de trabajo adicional (como lo han reportado Gamage y Sooksomchitra, 2004), presión adicional para directores/as, que deben trabajar bajo las expectativas de desarrollar un liderazgo transformativo (un reto difícil inclusive para profesionistas bien capacitados y con experiencia); aún más, como Wohlstetter y Odden (1992 en Cheng y Chan, 2000) han señalado, en los programas de ACE, los profesores/as y personal administrativo deben “poseer una gran variedad de conocimientos y habilidades, sobre todo sobre contenidos y herramientas de estrategias pedagógicas, para planear y organizar juntas, para seguir agendas, para comprometerse en procesos grupales, para elaborar presupuestos, para desarrollar y monitorear planes fiscales, así como para revisar y analizar datos sobre desempeño escolar”, condiciones que demandan apoyo complejo y permanente de autoridades centrales. De hecho, esta necesidad de adquirir conocimientos y herramientas particulares representa retos no sólo en la organización de programas de desarrollo profesional, sino también para la atracción, promoción y retención de profesores/as y personal administrativos en cualquier sistema educativo que promueve las iniciativas de ACE.

Además de las conclusiones y recomendaciones generales, en la literatura revisada se encuentran por lo menos otros cinco aspectos y procesos que pueden conducir a la reproducción de desigualdades educativas en países en desarrollo durante la implementación de programas de ACE: a) focalización y selección de escuelas; b) diferencias en la capacidad institucional de las escuelas; c) atención desproporcionada en la administración; d) apoyo de gobiernos centrales y e) el proceso de evaluación.

### *Focalización y selección de las escuelas*

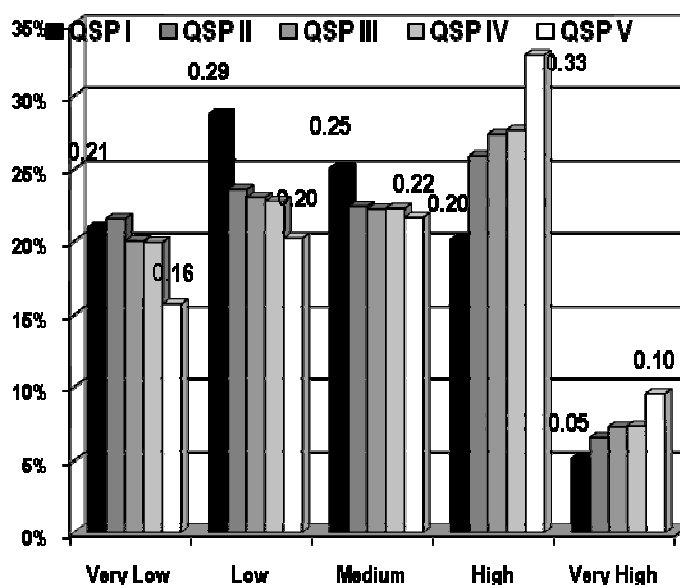
Una tendencia importante que se observa en AL es que la población objetivo en las intervenciones de ACE se define inicialmente por la localización de las escuelas (por ejemplo en “regiones rurales”), o por las características de las escuelas (“escuelas de bajo desempeño”), pero los directivos o las organizaciones de padres de familia deben hacer la solicitud para obtener apoyo del programa de forma *voluntaria*. Por ejemplo, en El Salvador, para crear una ACE, la regulación para la creación y la operación de asociaciones educativas comunitarias (Ministerio de Educación, s.f.) establece que cualquier comunidad interesada en abrir una escuela debe organizarse y

solicitarlo por escrito a las autoridades educativas. En Ecuador, las escuelas “deben estar localizadas en áreas rurales”, “estar registradas en el Ministerio de Educación” y “hacer la solicitud al programa y firmar un convenio con el Ministerio de Educación”. En México, para convertirse en una escuela PEC, las escuelas deben estar localizadas en comunidades identificadas como de pobreza extrema, “expresar su voluntad de convertirse en escuela PEC” de manera formal y enviar al Consejo de Participación Estatal un plan de mejora para la escuela (SEP, 2008). Además, todo el trabajo requerido para prepararse para participar en los programas de ACE debe realizarse sin incentivos salariales, independientemente de si la solicitud se aprueba por las autoridades centrales.

A pesar de que la participación voluntaria de las escuelas parece una decisión razonable y justificable, debido a que las intervenciones de ACE dependen de la transformación de culturas organizacionales (Fullan y Watson, 2000), un costo aparente es que la participación voluntaria de las escuelas probablemente derivará en un proceso de autoselección, en el cual las escuelas con directores/as comprometidos y con comunidades organizadas serán las que soliciten el apoyo y se incorporen a estos programas. Sobre este último punto, Bracho (2006, en Reimers y Cárdenas, 2007) y Murnane *et al.* (2006) han proporcionado evidencia sobre cómo el proceso de focalización del PEC resultó en la selección de escuelas que no se encontraban entre las de mayores niveles de pobreza, ni entre las de menores niveles de desempeño. En la figura 2 se muestra la distribución de las escuelas seleccionadas en cinco cohortes distintas de escuelas PEC. Como se puede ver en la figura, en el primer año de operación del PEC (año escolar 2001-2002) sólo 5% de las escuelas seleccionadas se localizaba en las regiones más pobres del país. Casi cinco años después, tras una notoria expansión del programa, en el año lectivo 2005-2006, sólo 10% de las escuelas seleccionadas en el PEC se situaba en distritos considerados de pobreza extrema, aunque las regulaciones del programa consideraban explícitamente como prioridad invitar a escuelas de regiones marginadas del país. Aunque esta situación mejoró gradualmente, parece que bajo la fórmula actual de asignación PEC está seleccionando escuelas con mayores recursos y mejor organizadas, por sobre las más pobres.



FIGURA 2. PORCENTAJE DE ESCUELAS PEC, POR NIVEL DE POBREZA



Murnane *et al.* (2006) también señalaron el tema de la selección. De acuerdo con sus estimaciones, “el progreso de las escuelas [PEC] [seleccionadas en el primer año de operación] en el mejoramiento de los resultados de estudiantes fue excepcional, inclusive en los años pre-PEC y uno podría anticipar que hubieran continuado siendo excepcionales, aunque el PEC no hubiera sido creado”. De tal forma que es claro que, por lo menos en el primer año de operación, las escuelas PEC no eran las escuelas con el peor desempeño, tampoco las más necesitadas. Esto sugiere nuevamente que el diseño y la implementación de iniciativas de ACE requiere de un cuidadoso proceso de focalización.

La selección inadecuada ha sido también un factor asociado a la falta de expansión del programa “Escuelas 2001” en Argentina (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004), lo que también sugiere que una selección deficiente puede afectar la sustentabilidad de cualquier intervención de ACE.

### *Diferencias en la capacidad institucional de las escuelas*

Un segundo aspecto que debe considerarse como un reto, respecto a la existencia de desigualdades educativas tras la implementación de programas de ACE, es la diversidad natural en las escuelas en términos de las capacidades que los padres, profesores y directores deben tener para beneficiarse de los programas de ACE. Este aspecto es preocupante, sobre todo porque “muchas de las decisiones sobre aspectos administrativos que involucran las reformas de ACE —especialmente asuntos de financiamiento y personal— son complicadas y complejas” (Gertler *et al.*, 2007). Este punto

puede explicar parcialmente el involucramiento limitado que se observa en las escuelas más pobres tras participar en programas de ACE (Coleman, 1998 y Epstein et al, 1997, en Fullan y Watson, 2000).

La falta de participación de padres y madres de familia puede además generar consecuencias graves. Como se ha reportado, la falta de compromiso con las actividades escolares puede generar situaciones en donde “los comités escolares pueden convertirse en un instrumento en manos de un grupo élite, sin lograr el aumento deseado en transparencia y rendición de cuentas” (Gertler *et al.*, 2007), lo que cuestiona una de las premisas principales de los programas de ACE: que en una situación descentralizada, los padres serán capaces de “influir y alterar la administración escolar y cambiar la forma en la que se toman las decisiones, a favor del estudiantado” (Banco Mundial, 2007).

También se ha reportado la capacidad técnica del profesorado como un asunto a tratar en las escuelas que implementan iniciativas de ACE. Por ejemplo, en una encuesta aplicada a profesores y directores que participaban en el PEC, 59% consideró que las “escuelas no estaban lo suficientemente organizadas para enfocarse en el aprendizaje de los alumnos” y 31% consideró que “los profesores no estaban preparados para enseñar de manera efectiva” (Reimers y Cárdenas, 2006). De hecho, una de las metas en varios programas de ACE ha sido mejorar las capacidades del profesorado (por ejemplo, Brasil, Ecuador y México), aunque en la poca evidencia que existe no se muestran los beneficios de invertir en la capacitación de profesores/as, por lo menos en el caso de Brasil (Carnoy, 2008).

Dos ejemplos adicionales pueden servir para ilustrar la importancia de contar con capacidad institucional adecuada en las escuelas y las posibles consecuencias que pueden tener las decisiones erróneas sobre la calidad de la instrucción. En el caso de El Salvador, la evidencia proporcionada por Sawada y Jiménez (1999) confirmó que las escuelas EDUCO contrataron a profesores con menos experiencia. Aunque es claro que la selección de profesores depende de varios asuntos (por ejemplo, los niveles salariales y la localización de las escuelas), el hecho es que las ACE tenían mayor probabilidad de escoger a profesores con menos años de experiencia que los profesores/as contratados en escuelas similares. Dado que la evidencia sugiere que, bajo ciertas condiciones, la experiencia de los profesores puede ser un predictor de la calidad de la enseñanza (Hanushek *et al.*, 2005), una pregunta que necesita ser atendida es si las decisiones de los padres sobre la contratación de profesores resultaría en menor efectividad de la escuela.

Reimers y Cárdenas (2006) proporcionaron un ejemplo más al señalar que “las escuelas urbanas más pobres asignaron cerca del monto máximo permitido del apoyo para los programas de desarrollo profesional en su primer año del programa, alrededor de 20%. En comparación, las escuelas rurales más pobres invirtieron 10 veces menos que las escuelas urbanas en el primer año

de participación en el PEC, ocho veces menos que las escuelas urbanas en el caso de las escuelas con cuatro años de participación y casi cuatro veces menos que las escuelas urbanas en el caso de escuelas con cuatro años de participación en el programa” (ver tabla 3).

**TABLA 3. COMPARACIÓN DE LAS DECISIONES SOBRE GASTO ENTRE ESCUELAS RURALES Y URBANAS (REIMERS Y CÁRDENAS, 2006)**

UN AÑO EN EL PROGRAMA					
TIPO DE ESCUELA	NIVEL DE POBREZA				
	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
URBANA	4.64%	5.83%	5.41%	5.26%	13.53%
RURAL	5.45%	4.42%	4.46%	3.03%	1.6%
DOS AÑOS EN EL PROGRAMA					
TIPO DE ESCUELA	NIVEL DE POBREZA				
	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
URBANA	5.34%	4.76%	7.18%	4.47%	16.47%
RURAL	4.18%	4.06%	7.33%	4.72%	2.44%
TRES AÑOS EN EL PROGRAMA					
TIPO DE ESCUELA	NIVEL DE POBREZA				
	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
URBANA	10.62%	6.89%	5.00%	7.31%	13.95%
RURAL	1.06%	3.98%	4.56%	4.71%	4.28%
CUATRO AÑOS EN EL PROGRAMA					
TIPO DE ESCUELA	NIVEL DE POBREZA				
	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
URBANA	9.91%	7.37%	6.77%	10.17%	16.9%
RURAL	9.24%	5.59%	9.22%	5.03%	3.87%

Al igual que en el ejemplo anterior, hay varias razones que explican estas decisiones, pero debido a los retos que las escuelas de regiones rurales y marginadas suelen enfrentar, la inversión en desarrollo profesional puede ser una decisión razonable para mejorar las prácticas educativas.

### *Atención desproporcionada en la administración*

La lista de responsabilidades y funciones delegadas a las escuelas en programas de ACE en Centroamérica (Di Gropello, 2006) ejemplifica las omisiones observadas en la implementación de la mayoría de estas iniciativas en AL. Como se puede observar en la tabla 4, las iniciativas de ACE se han enfocado a asuntos de control y monitoreo (manejo de personal, presupuesto y mantenimiento), con la excepción relativa de Guatemala. Esto puede generar una limitada delegación de facultades de carácter pedagógico a las

escuelas, como pueden ser la adaptación de programas curriculares o la modificación de prácticas educativas. Aunque esta condición ha sido observada en otros esfuerzos de descentralización, ignorar aspectos pedagógicos en programas de ACE puede resultar en gastos financieros “sin tener ningún efecto discernible sobre lo que los alumnos realmente aprenden” (Elmore, 1993).

**TABLA 4. FUNCIONES DESCENTRALIZADAS (ADAPTADO DE DI GROPELLO, 2006)**

FUNCIONES DEL CONSEJO	EDUCO EL SALVADOR	PRONADE GUATEMALA	PROHECO HONDURAS	ASP NICARAGUA	PEC MÉXICO
<b>ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL</b>					
PAGAR SALARIOS DEL PERSONAL	*	*	*	*	
ESTABLECER INCENTIVOS PARA EL PROFESORADO				*	
CONTRATAR/DESPEDIR PERSONAL DOCENTE	*	*	*	*	
SUPERVISAR Y EVALUAR PROFESORES	*	*	*	*	
CONTRATAR/DESPEDIR PERSONAL ADMINISTRATIVO				*	
<b>PEDAGOGÍA</b>					
ESTABLECER HORARIOS DE SALONES POR MATERIA				*	
SELECCIONAR ALGUNOS LIBROS DE TEXTO				*	
CALENDARIO ESCOLAR			*	*	
<b>MANTENIMIENTO E INFRAESTRUCTURA</b>					
CONSTRUIR/MANTENER LAS INSTALACIONES ESCOLARES	*	*	*	*	*
COMPRAR MATERIAL ESCOLAR	*	*	*	*	*
<b>PRESUPUESTO</b>					
SUPERVISAR EL PRESUPUESTO	*	*	*	*	
ASIGNAR PRESUPUESTO				*	*
ESTABLECER CUOTAS ESCOLARES				*	

Un posible argumento en contra de promover el fortalecimiento escolar en asuntos pedagógicos es que las escuelas no cuentan con la experiencia necesaria. Sin embargo, esto iría en contra de una de las premisas básicas de las intervenciones de ACE: que la descentralización “puede conducir a una

más adecuada prestación de servicios, dado que minimiza las asimetrías de información". De hecho, también puede provocar que se apoye de manera limitada a una de las áreas que las comunidades escolares identifican como clave para la implementación exitosa de sus proyectos. Esto, debido a la evidencia disponible, sugiere que profesores y directores en las escuelas que participan en programas de ACE están al tanto de la necesidad de resolver asuntos pedagógicos, como ha observado Carnoy (2008) en Brasil.<sup>5</sup>

Un aspecto adicional que debe ser señalado en cuanto a la delegación desproporcionada de funciones administrativas a los/las directores/as de las escuelas participantes, es que "en varias ocasiones, la ACE ha complicado la vida a los/las directores/as de las escuelas al incrementar su carga administrativa, en detrimento de su rol como líder pedagógico (Caldwell, 1993; Odden y Odden, 1994; Wylie, 1996) (Gertler *et al.*, 2007)". De hecho Alen (1990, en Leroy, 2002) ha confirmado esta situación, al describir en su caso que "los/las directores/as acaban exhaustos por las demandas de los procesos participativos y frustrados por tratar de controlar los asuntos que perciben dentro de su competencia. Por su parte Meza (s.f.) ha señalado que, en El Salvador, los procesos administrativos generalmente abruman a profesores y padres de familia, sugiriendo que se deben realizar cambios a nivel central para poder sistematizar y mejorar los procesos de seguimiento y control.

### *Apoyo de gobiernos centrales*

De acuerdo con Leroy (2002), los profesores, padres y directores de las escuelas de Haití en las que se implementaron programas de ACE, consideraron que las autoridades centrales "no estaban haciendo lo suficiente para apoyar a [sus] escuelas". Además, desde su perspectiva, "la democratización y el fortalecimiento de las comunidades [escolares] se hizo [...] sin el apoyo de las oficinas centrales, en términos de apoyo técnico". Lo anterior sugiere que el apoyo adecuado a las escuelas es un aspecto clave en la implementación de programas de ACE, dada la necesidad de mejorar la capacidad de los padres, profesores y directores para administrar fondos, diseñar planes escolares, incrementar la contabilidad y promover la participación comunitaria. Como Fullan y Watson (2000) señalan, las autoridades centrales deben darse cuenta de que "la ACE definitivamente no significa dejar a las escuelas y comunidades descentralizadas completamente solas". De hecho, como reiteran ellos mismos, se requiere una "infraestructura externa" para promover la construcción de capacidades necesarias para implementar las reformas de ACE.

---

<sup>5</sup> "Para mejorar la enseñanza y el aprendizaje, los/las profesores/as y personal administrativo señalan la necesidad de organizar e integrar su programa curricular, para mejorar la enseñanza y evaluar a los estudiantes de forma continua (Carnoy, 2008).

Establecer una “infraestructura externa” representa entonces iniciar una transformación profunda en la organización de las oficinas centrales, así como diseñar e implementar sistemas de apoyo y monitoreo eficientes, considerando las necesidades particulares de cada escuela. Aunque se han observado algunos aspectos positivos en esta materia (Murnane *et al.*, 2006; Ponce, 2006), una revisión de las estrategias de implementación en AL revela, por ejemplo, que generalmente no se cuenta con estándares de las autoridades educativas centrales que operan las intervenciones de ACE, de manera que se proporciona a las escuelas información limitada sobre las intervenciones que llevarán a cabo las autoridades para apoyarlas durante la implementación de sus proyectos escolares.

La elaboración de planes escolares y de acuerdos de desempeño por las escuelas que solicitan incorporarse a los programas debe vincularse con la definición y la publicación de estándares y obligaciones de las autoridades educativas centrales, para que puedan ser apoyadas adecuadamente. De hecho, algunos programas, como FUNDESCOLA en Brasil, han asumido la importancia de adaptar la participación de los gobiernos centrales y han aceptado, en planes recientes, “construir las capacidades de gobiernos locales para apoyar el mejoramiento continuo de la calidad de las escuelas y promover la permanencia financiera, administrativa y gerencial de estas reformas” como una de las principales estrategias, lo que sugiere que tal vez estas actividades deben considerarse desde las primeras etapas de cualquier iniciativa de ACE que se implemente en la región.

### *Proceso de evaluación*

Un punto común que se encuentra en los estudios sobre ACE en AL es el limitado número de evaluaciones de impacto de las intervenciones. De hecho, Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2007) han señalado la relevancia de conducir evaluaciones sólidas de programas de ACE durante su desarrollo y sugieren “seis asuntos fundamentales” a considerar en el diseño de estas evaluaciones. Dos de estos asuntos parecen relevantes para identificar factores que pueden comprometer el acceso equitativo a los resultados de aprendizaje durante la implementación de programas de ACE.

El primer punto que señalan es la falta de “procesos de evaluación”, o evaluaciones que “desagreguen las intervenciones de ACE en sus diferentes componentes (autonomía para contratar y despedir profesores, control sobre los recursos, autonomía sobre planificación e instrucción, etc.) e intenten identificar los efectos de cada sub-componente de forma separada”, a diferencia de evaluaciones de programas que “miden el impacto general de la intervención”, considerando las reformas de ACE como cajas negras.

Aunque la falta de información sobre los efectos de reformas de ACE representa una barrera para mejorar el diseño de políticas educativas, el hecho es que se conoce poco sobre el impacto que los componentes

específicos de las reformas de ACE pueden tener sobre el desempeño escolar, lo que restringe la posibilidad de adaptar programas de ACE a las necesidades particulares de niños y de escuelas en desventaja. Aunque no existen las “balas de plata” y las reformas de ACE son conocidas por ser orientadas hacia las escuelas en desventaja, identificar los efectos de los principales componentes de las reformas de ACE sobre el desempeño escolar podría abrir oportunidades para adaptar estos modelos a diferentes condiciones escolares, al tiempo que se incrementa la efectividad para reducir las diferencias entre las escuelas en cualquier sistema.

Otro asunto relevante, estrechamente relacionado con la falta de “procesos de evaluación”, es que “se debe prestar más atención al potencial para incrementar las desigualdades escolares como resultado de la implementación de reformas de ACE”, para lo que se requiere “que las evaluaciones de ACE atiendan asuntos de heterogeneidad de una forma más rigurosa y sistemática para poder informar a los diseñadores de políticas sobre las mejores prácticas.” El acceso limitado a la información sobre posibles desigualdades asociadas a la implementación de reformas de ACE (por ejemplo, los hallazgos sobre diferencias en el desempeño descrito por Murnane *et al.*, 2006) presenta claramente un reto para los diseñadores de políticas, quienes deben confiar en las premisas teóricas que sostienen la ACE (como cualquier director de escuela), implementar reformas de ACE y controlar lo más posible los factores asociados a la desigualdad y, así, esperar el mejor resultado. Como podría esperarse, esta situación no es la ideal, ya que los recursos financieros son escasos y hay limitaciones de tiempo.

## ***5. Comentarios finales***

La implementación de reformas de descentralización como el modelo de ACE se ha convertido en una opción popular en AL, en búsqueda de mejorar el acceso educativo en regiones donde la administración centralizada de escuelas se ha comprobado inefectiva.

Si se ignoran condiciones como la baja capacidad institucional, la falta de una cultura de participación en la planeación, las diferencias entre las escuelas y la falta de reglas claras para gobiernos centrales, las iniciativas de ACE pueden profundizar o reproducir desigualdades educativas que los diseñadores de políticas estaban tratando de resolver.

Además de entender la complejidad de las culturas organizacionales a nivel escolar y la dificultad para impactar en las prácticas educativas, es también necesario entender si las culturas políticas y las instituciones fuertemente enraizadas al interior de los sistemas educativos centrales pueden afectar la implementación de las iniciativas de ACE. En sistemas educativos que no están acostumbrados a vivir bajo procesos participativos intensos, creciente preocupación por la rendición de cuentas y la autonomía

escolar, el inicio de programas de ACE puede significar trabajo extra para los/las directores/as, frustración entre los actores escolares, simulación, falta de resultados y gasto innecesario de recursos.

Igual que cualquier otra intervención educativa, existen varios riesgos asociados a la delegación de facultades, a la promoción de políticas participativas y a la modificación de estructuras de gobierno. Como señala la evidencia expuesta en este ensayo, cuando aumenta el número de actores involucrados en la administración escolar, emerge una cantidad considerable de retos. Sin embargo, existe una percepción optimista sobre la oportunidad de mejorar la operación de cualquier sistema educativo público, basada en el hecho de que las políticas como la ACE nos recuerdan la posibilidad de apoyar a las escuelas de manera efectiva.

En el marco del análisis de la pertinencia de las reformas basadas en modelos de ACE, es importante recordar lo que sugiere Elmore (1993): en el debate sobre la descentralización “una pregunta central sobre políticas públicas no debe ser si se centraliza o descentraliza la autoridad, sino más bien qué no debe ser controlado de manera laxa desde cualquier nivel gubernamental y que sí debe ser controlado de manera firme”. Debido a los retos observados en la implementación de intervenciones de ACE en AL, evitar la reproducción de desigualdades educativas seguramente se incluye entre los aspectos que deben ser controlados firmemente por autoridades centrales y locales, tomando en cuenta la amplia gama de prácticas de innovación que pueden observarse en escuelas cuando se les apoya adecuadamente.



## *Bibliografía*

---

- Abu Duhou, I. (1999). School-based management. Paris: UNESCO.
- Aguerrondo, I., P. Tadei & M. T. Lugo (s.f.). Transformación institucional: El programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI, Presentación y Discusión del Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI: Ministerio de Educación de la República Argentina.
- Bracho, T. (2003). Programa de Escuelas de Calidad, PEC 2003, Tercera evaluación externa. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Briggs, K., & P. Wohlstetter (2003). Key elements of a successful school-based management strategy. *School Effectiveness and School Improvement*, 14(3), 351-372.
- Caldwell, B. (2005). School-based management. Paris: IIEP-IAE.
- Carnoy, M., A. K. Gove, S. Loeb, J. H. Marshall & M. Socias (2008). How schools and students respond to school improvement programs: The case of Brazil's PDE. *Economics of Education Review*, 27, 22-38.
- Cheng, Y.C., M.T. Chan (2000). Implementation of school-based management: a multiperspective analysis of the case of Hong Kong. *International Review of Education*, vol. 46, no. 3/4, pp. 205-232.
- Di Gropello, E. (2006). A comparative analysis of school-based management in Central America. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Elmore, R. (1993). School decentralization: Who gains? Who loses? In J. Hannaway & M. Carnoy (Eds.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise*. San Francisco: Jossey Bass Inc.
- Feldfeber, M., A. Jaimovich & F. Saforcada (2004). Políticas públicas de privatización: Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis, Archivos Analíticos de Políticas Educativas: AAPE.
- Fullan, M., & N. Watson (2000). School-based management: Reconceptualizing to improve learning outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 11(4), 453-473.
- Gamage, D.T., P. Sooksomchitra (2004). Decentralization and school-based management in Thailand. *International Review of Education*, vol. 50, pp. 289-305.
- Gertler, P., H. Patrinos and M. Rubio-Codina (2006). "Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico." World Bank Policy Research Working Paper 3935. Washington D.C.
- Gertler, P., H. Patrinos & M. Rubio-Codina (2007). Impact evaluation for school-based management reform. Washington, DC: The World Bank.
- Gorostiaga, J., & M. Pini (2004). Nuevos modelos de gobierno escolar: Entre lo local y lo global, XIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación, Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Hanushek, E., J. F. Kain, D. M. O'Brien & S. G. Rivkin (2005). The market for teacher quality (Vol. 11154, pp. 52): National Bureau of Economic Research.

- Jimenez, E., & Y. Sawada (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. *The World Bank Economic Review*, 13(3), 415-443.
- Leroy, R. C. (2002). School-based management in Haiti: Committee member perceptions of benefits, disadvantages, constraints and facilitators. Unpublished doctoral essay submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Education, University of Miami, Miami.
- McEwan, P. J., & M. Trowbridge (2007). The achievement of indigenous students in Guatemalan primary schools. *International Journal of Educational Development*, 27, 61-76.
- Meza, D. (s.f.). El Salvador: El caso de EDUCO (pp. 13).
- Ministerio de Educación. (2006). 15 años, EDUCO: Más vigente que nunca (pp. 43): Ministerio de Educación de El Salvador.
- Murnane, R.J., J. Willett & S. Cárdenas (2006). ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México? en: Reimers, F., ed. *Aprender más y mejor, políticas, programas oportunidades de aprendizaje en educación básica en México 2000-2006*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Park, J. P. (2000). Creating an autonomous school community: School-based management in Korea. Unpublished dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, University of Texas at Austin, Austin.
- Ponce, J. (2006). The impact of a school-based management program on students' cognitive achievement: A case study of Redes Amigas in rural Ecuador (pp. 60): Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador.
- Reimers, F., & S. Cardenas (2006). Who benefits from school-based management in Mexico? *Prospects*, XXXVII (1), 37-56.
- Santibañez, L. (2006). School-based management effects on educational outcomes: A literature review and assessment of the evidence base. Mexico, City: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Skoufias, E., & J. Shapiro (2006). Evaluating the impact of Mexico's quality schools program: The pitfalls of using non-experimental data (No. 4036). Washington: The World Bank.
- Schmelkes, S. (2001). School autonomy and assessment in Mexico. *Prospects*, XXXI (4), 575-586.
- Schuh, A. M. (2007). Meeting EFA: Guatemala PRONADE: United States Agency for International Development.
- Schwartzman, S. (2005). Education-oriented social programs in Brazil: The impact of Bolsa Escola, Global Conference on Education Research in Developing Countries. Prague: Global Development Network.
- Secretaría de Educación Pública (2008). Reglas de Operación e Indicadores de Gestión del Programa de Escuelas de Calidad: SEP.
- The World Bank (2007). What do we know about school-based management? Washington, DC: The World Bank.
- The World Bank (s.f.). "FUNDESCOLA III-A proposed amendment to the loan agreement.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- María del Carmen Pardo, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*, DTAP-245
- Sergio Cárdenas, *Separados y desiguales: Las escuelas de doble turno en México*, DTAP-244
- Sergio Cárdenas, *Obstáculos para la calidad y la equidad: La corrupción en los sistemas educativos*, DTAP-243
- Sergio Cárdenas, Ignacio Lozano, Miguel Torres y Katsumi Yamaguchi, *Identificando beneficiarios de programas gubernamentales*, DTAP-242
- Ma. Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, DTAP-241
- Lizbeth Herrera y José Ramón Gil García, *Implementación del e-gobierno en México*, DTAP-240
- Laura Sour, *Gender Equity, Enforcement Spending and Tax Compliance in Mexico*, DTAP-239
- Laura Sour y Fredy Girón, *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*, DTAP-238
- Ma. Amparo Casar, *La otra reforma*, DTAP-237
- Judith Mariscal y Federico Kuhlmann, *Effective Regulation in Latin American Countries. The cases of Chile, Mexico and Peru*, DTAP-236

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Alejandro López, *Poverty and Commercialization of Non-timber Forest Products*, DTE-486
- Alejandro López et al., *Natural Resource Dependence in Rural Mexico*, DTE-485
- Fausto Hernández, *Obstáculos al desarrollo del sistema financiero en México*, DTE-484
- Rodolfo Cermeño y Benjamín Oliva, *Incertidumbre, crecimiento del producto, inflación y depreciación cambiaria en México*, DTE-483
- Kurt Unger, *Mercado y autoconsumo. Vocación agropecuaria de los municipios de Guanajuato*, DTE-482
- David Mayer, *Divergences and Convergences in Human Development*, DTE-481
- Arturo Antón y Fausto Hernández, *VAT Collection and Social Security Contributions under Tax Evasion: Is There a Link?*, DTE-480
- Eric Zenón y Juan Rosellón, *Expansión de las redes de transmisión eléctrica en Norteamérica: Teoría y aplicaciones*, DTE-479
- María José Roa, *Racionalidad, uso de información y decisiones financieras*, DTE-478
- Alexander Elbittar y Sonia Di Giannatale, *King Solomon's Dilemma: An Experimental Study on Implementation*, DTE-477

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Irina Alberro and J. Schiavon, *Shaping or Constraining Foreign Policy?*, DTEI-202
- Jorge Schiavon, *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*, DTEI-201
- Luis Fernández y J. Schiavon, *La coordinación en la política exterior de Brasil y México*, DTEI-200
- Alejandro Anaya, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México*, DTEI-199
- Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, DTEI-198
- Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La creciente incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, DTEI-197
- Jorge Chabat, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, DTEI-196
- Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos*, DTEI-195
- Farid Kahhat y Carlos E. Pérez, *El Perú, Las Américas y el Mundo*, DTEI-194
- Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos*, DTEI-193
- Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La creciente incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, DTEI-197
- Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, DTEI-198
- Alejandro Anaya, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México*, DTEI-199

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Gustavo Fondevila, *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-47
- Jimena Moreno, Xiao Recio Blanco y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo*, DTEJ-46
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas" en el cine. Informantes y parapolicías en México*, DTEJ-45
- María Mercedes Albornoz, *Utilidad y problemas actuales del crédito documentario*, DTEJ-44
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La forma es fondo. Cómo se nombran y cómo deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, DTEJ-43
- Ana Laura Magaloni, *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, DTEJ-42
- José Antonio Caballero, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales*, DTEJ-41
- Marcelo Bergman, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las Procuradurías Estatales*, DTEJ-40
- Ana Elena Fierro, *Transparencia: Herramienta de la justicia*, DTEJ-39
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *¿Cómo sancionar a un servidor público del Distrito Federal y no morir en el intento?*, DTEJ-38

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Andreas Schedler, *The Limits to Bureaucratic Measurement. Observation and Judgment in Comparative Political Data Development*, DTEP-224
- Andrea Pozas and Julio Ríos, *Constituted Powers in Constitution-Making Processes. Supreme Court Judges, Constitutional Reform and the Design of Judicial Councils*, DTEP-223
- Andreas Schedler, *Transitions from Electoral Authoritarianism*, DTEP-222
- María de la Luz Inclán, *A Preliminary Study on Pro and Counter Zapatista Protests*, DTEP-221
- José Antonio Crespo, *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*, DTEP-220
- Andreas Schedler, *Concept Formation in Political Science*, DTEP-219
- Ignacio Marván, *La revolución mexicana y la organización política de México. La cuestión del equilibrio de poderes, 1908-1932*, DTEP-218
- Francisco Javier Aparicio y Joy Langston, *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, DTEP-217
- Julio Ríos Figueroa, *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, DTEP-216
- Andreas Schedler, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, DTEP-215

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68
- Rafael Rojas, *El debate de la Independencia. Opinión pública y guerra civil en México (1808-1830)*, DTH-67
- Michael Sauter, *The Liminality of Man: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-66
- Ugo Pipitone, *Criminalidad organizada e instituciones. El caso siciliano*, DTH-65
- Ugo Pipitone, *Kerala, desarrollo y descentralización*, DTH-64
- Jean Meyer, *Historia y ficción, hechos y quimeras*, DTH-63
- Luis Medina, *La Comanchería*, DTH-62
- Luis Medina, *La organización de la Guardia Nacional en Nuevo León*, DTH-61
- Luis Medina, *El Plan de Monterrey de 1855: un pronunciamiento regionalista en México*, DTH-60
- Mónica Judith Sánchez, *Liberal Multiculturalism and the Problems of Difference in the Canadian Experience*, DTH-59

## Ventas

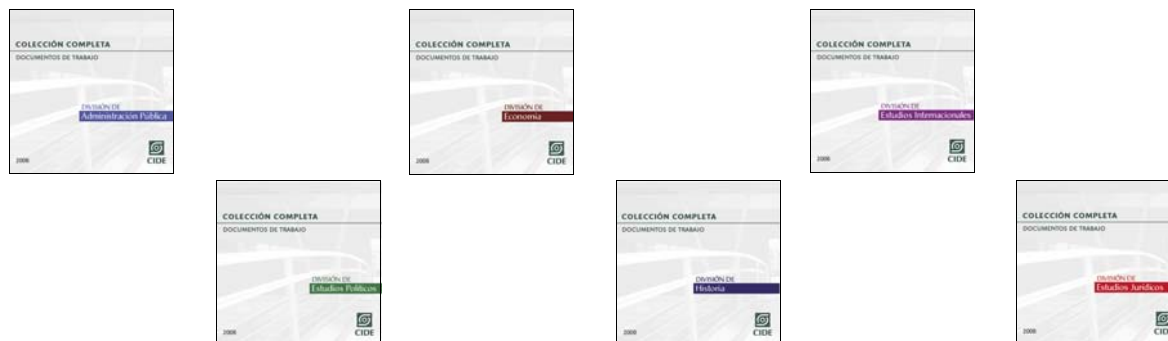
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

## ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



## ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.