



Epítome educativo

Publicación divulgativa con sinópsis y resúmenes de investigaciones, tesis y otros estudios en educación.

Maestría en Política y Evaluación Educativa. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

N.º 1, mayo 2016

Teléfono: 503-2210-6665 • secmpe@uca.edu.sv • FB Uca-mpe • San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Análisis crítico de las evaluaciones de impacto dentro de la economía política de la reforma educativa global: el caso del programa EDUCO*

D. Brent Edwards Jr.
Drexel University

Marcel Pagès Martín
Universitat Autònoma de Barcelona

Introducción

Durante las décadas de 1990 y 2000, 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, siendo reconocida por numerosos informes y publicaciones sobre desarrollo, así como por diversas organizaciones internacionales.

Mientras un gran número de factores políticos y económicos influyeron en el surgimiento y subsiguiente trayectoria de EDUCO (Edwards, Victoria y Martín, 2014), la atención internacional en forma de investigaciones y evaluaciones de impacto ha tenido un papel central en la difusión, credibilidad y popularidad de EDUCO.

En este artículo, presentamos una revisión crítica tanto del conocimiento empírico que se ha generado acerca de EDUCO, como de las formas en que este conocimiento ha contribuido a su desarrollo, mostrando la manera en que estos estudios han reforzado tanto el éxito del programa en sí como el éxito de los actores claves que se beneficiaban de él.

Conflicto de intereses: Banco Mundial y reforma educativa

En esta sección, empezamos situando nuestro actor principal en el desarrollo y la producción de conocimiento sobre EDUCO. 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 (ver, por ejemplo, Collins y Wisemna, 2012; Klees, Samoff y Stromquist, 2012). Además, tal como se ha mencionado, esta influencia se manifiesta de varias maneras (Samoff, 2009) que demuestran formas de poder tanto materiales como simbólicas. De este modo, el Banco Mundial ha devenido una “institución de conocimiento” que puede influir 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).

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 y Ranis, 2009). Académicos como Broad (2006),

* 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. Para leer más sobre el caso EDUCO en español, véase Edwards y Loucel (2016), y Edwards, Victoria y Martín (2014); para leer más en inglés, véase Edwards (2015, 2016), y Edwards, Victoria y Martín (2015).

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.

Por otra parte, 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 —según el conocimiento contemporáneo en el presente contexto del neoliberalismo (Spring, 2015)— son aceptadas como adecuadas para destacar resultados como la calidad y la eficiencia.

De este modo, el Banco Mundial promueve investigaciones sobre la implementación de sus propios programas, a pesar del conflicto de intereses, produciendo un conocimiento orientado a la “evidencia basada en la política” en contraposición a “la política basada en la evidencia”.

Intereses por una reforma “innovadora”

De forma muy breve, podemos decir que EDUCO fue el resultado de un contexto político-económico que se consolidó en El Salvador durante la década de los ochenta, y de un proceso de intereses en conflicto que se desarrolló a principios de los noventa, después del fin de la guerra civil. Un aspecto importante para entender la apuesta definitiva por EDUCO fue el encaje de la propuesta con las tendencias educativas internacionales que impulsaron la idea de participación y descentralización como un pilar en el pensamiento reformista neoliberal. Durante los años ochenta e inicios de los noventa, el Banco Mundial estaba interesado en el desarrollo de la idea de la descentralización (Edwards, 2014). Esta idea se hizo popular en el desarrollo internacional durante los años ochenta (Conyers, 1983), mientras a finales de la década e inicios de los noventa, expertos en el ámbito del desarrollo internacional se interesaron mucho en la idea de la “participación” como un componente central de una “buena” estrategia de desarrollo (Cornwall, 2006; Leal, 2007), especialmente cuando se trataba de una política educativa (Edwards, 2012).

El conjunto de estos factores propicia que, en 1991, el Mined y el Banco Mundial firmen el primer préstamo para EDUCO, justo el año antes de firmar los acuerdos de paz en 1992. El desarrollo del programa definió sus características principales y su implementación que se concretó en una perspectiva neoliberal.

Cuadro 1. Tabla resumen del Programa EDUCO

Características EDUCO	Lógica política del programa
<ul style="list-style-type: none"> • La gestión educativa está descentralizada a partir de las ACE (Asociación Comunal para la Educación). • Cada ACE está formada por 5 miembros voluntarios de la comunidad (padres o madres de estudiantes). • Las ACE tienen la función de contratar, despedir y pagar a los maestros. • El profesorado de EDUCO forma parte de un cuerpo docente especial bajo contratos anuales. • Las ACE tienen funciones de rendición de cuentas y monitoreo del profesorado. • Las ACE se encargan de comprar el material didáctico. 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo permite incluir en el sistema educativo a las comunidades del FMLN. • Las responsabilidades de contratación y compra del material sobre las ACE deben reducir el coste y el despilfarro. • La descentralización de la educación a la comunidad permite una fuerte rendición de cuentas sobre los maestros por parte de las familias. • Esta rendición de cuentas supone que las ACE podrían reducir el ausentismo de los maestros y el incremento de su esfuerzo. • La mejora en la dedicación de los maestros se debe traducir en una mejora en los resultados, el desempeño y la eficiencia.

Estudios EDUCO: una visión crítica

El desarrollo de EDUCO durante los años noventa causó un buen impacto y ganó mucha popularidad a medida que se implementaba. Sin embargo, a pesar de la emoción suscitada alrededor del programa 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 —de forma creíble— como una buena práctica (Edwards, 2013). En este contexto de

«De forma muy breve podemos decir que EDUCO fue el resultado de un contexto político-económico que se consolidó en El Salvador durante la década de los 80, y de un proceso de intereses en conflicto que se desarrolló a principios de los 90”.

optimismo y determinación, el Banco Mundial empezó a llevar a cabo evaluaciones de EDUCO, que se revisan críticamente a continuación.

Los seis estudios revisados son informes clave que el Banco Mundial produjo entre 1994 y 2005 respecto al programa EDUCO. Se eligieron estos seis estudios para la revisión crítica, pues representan todos los estudios que el Banco Mundial produjo como evaluaciones de impacto y representan el conocimiento sobre EDUCO “legítimo” y relevante para la política.

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

Este primer reporte fue la primera fuente de datos cuantitativos que presentaba resultados sobre el impacto de EDUCO. El estudio presenta un análisis donde las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales fueron elegidas por comparación, después de que la intervención de EDUCO comenzó. De acuerdo con el estudio, el programa mostraba mejores resultados en matemática para los estudiantes de primer y segundo grado. A pesar de esto, los efectos positivos de EDUCO desaparecen cuando se aplican los controles estadísticos disponibles, de modo que no podemos afirmar que las diferencias entre los dos grupos sean debido al Programa EDUCO. Por esta razón podemos indicar que este informe carece de rigor e indica lo contrario de lo que presenta; la variable EDUCO no tenía impacto.

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, n.º 4. World Bank.

Este estudio es el que presenta los resultados más justificados de los que aquí son revisados. Se trata de una evaluación de impacto con datos recogidos en 1996, a partir de una muestra aleatoria, pero que presenta un sesgo inicial, pues el Mined seleccionó las comunidades con más dificultades para esta muestra. Los resultados presentan datos dispares y no especialmente concluyentes. En el análisis de las variables más destacadas *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). Así, este estudio mostró que los estudiantes EDUCO no tuvieron significativamente un nivel de desempeño ni mejor ni peor en relación a los estudiantes de las escuelas rurales públicas tradicionales; por esta razón, los autores señalan que, debido al hecho de que los estudiantes de la muestra eran más pobres que los de las escuelas públicas tradicionales, los resultados de los estudiantes de las escuelas EDUCO mostraron un “desempeño académico mejor de lo esperado” (p. 26). A pesar de este optimismo, se puede suponer que este factor es debido al capital social previo de las comunidades EDUCO, muchas de las cuales eran comunidades del FMLN, que durante la guerra civil, fueron forzados por las circunstancias a trabajar juntos para obtener servicios básicos, como la educación (ADES, 2005; Aguilar, Becerra, Burgos, Castro y 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

Este estudio usa los datos de 1996 aplicando métodos econométricos y el análisis de regresión, combinando técnicas para la corrección del sesgo de la muestra. El análisis pretende evaluar los efectos de EDUCO en el desempeño de los estudiantes y el ausentismo. Los resultados presentados sobre el desempeño afirman que “[EDUCO] ha mejorado las calificaciones en lenguaje” (p. 440). De todos modos, los límites y pro-

blemas que presentan estos resultados son claros en cuanto a especificación y endogeneidad. De hecho, *los modelos más específicos muestran claramente que los resultados tanto de lenguaje como de matemática no son significativos*. Por otro lado, el problema de la endogeneidad supone que los estudiantes y las escuelas presenten características no observadas que se correlacionan con el desempeño y dificultan examinar con certeza el impacto de EDUCO. Respecto al ausentismo de los estudiantes, los resultados señalan que EDUCO reducía el número de días que los estudiantes se ausentaban de la escuela. Los autores explicaron estos resultados a partir del modelo de rendición de cuentas entre familias y maestros como factor explicativo. A pesar de ello, analizando más a fondo los resultados y descomponiendo el efecto de la variable EDUCO, observamos cómo este efecto es mediado por el año de construcción de las instalaciones educativas. Es decir, si una escuela nueva fue construida en la comunidad en el mismo año en el cual tomó lugar la recopilación de los datos, entonces no hubo efecto de la variable EDUCO. Contrario a lo que sugieren los autores, los hallazgos indican que los estudiantes asisten con mayor frecuencia cuando hay una escuela nueva y no necesariamente porque la escuela pertenecía al programa EDUCO.

En definitiva, en este estudio los autores seleccionaron los resultados que más encajaban con su modelo explicativo para corroborar sus planteamientos, ofreciendo conclusiones que son muy poderosas, particularmente dado que son presentadas por el Banco Mundial y además derivan de métodos aceptados a niveles mundiales como rigurosos y objetivos.

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

Este estudio es una revisión del anterior, usando prácticamente los mismos datos y controles estadísticos, aplica un conjunto de variables instrumentales para solventar el problema de la endogeneidad. El estudio quiere analizar el efecto de EDUCO sobre el desempeño de los estudiantes, el salario de los maestros y el esfuerzo de los maestros o en los insumos de las aulas. Los resultados presentan cuatro conclusiones.

«Ninguno de los efectos positivos observados puede ser reflejo del diseño del programa EDUCO, sino más bien un reflejo de la experiencia de autoorganización cooperativa y de su capital social acumulado».

(1) *La primera conclusión afirma que EDUCO está relacionado con un mayor salario para los maestros*. En realidad, mientras que los datos indican que una mayor participación de la comunidad (definida como el número de veces que los padres de las ACE visitaban las escuelas mensualmente) tiene una relación positiva y significativa con los salarios de los maestros en general, el autor opta por no mencionar que la variable EDUCO se relaciona negativa y significativamente con los salarios. (2) En la segunda conclusión, Sawada (2000) *enfatisa la relación entre el esfuerzo de los maestros y la participación de la comunidad en las escuelas EDUCO*. Aquí nos encontramos con un fenómeno de simultaneidad. Los resultados demuestran 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, pero no sabemos la dirección del efecto. Es decir, no podemos distinguir si el efecto es de la participación de la comunidad hacia el esfuerzo de los maestros, o si es al revés. (3) Para el tercer hallazgo, Sawada (2000) *reporta que existe una conexión entre la participación de la comunidad y la ratio maestro-alumno. Específicamente, indica que la participación de la comunidad, disminuye la ratio*. El estudio no presenta un modelo explicativo por esta relación específica, pero cabe señalar que las escuelas EDUCO estaban ubicadas específicamente en zonas rurales, donde la tendencia era tener menos alumnos por profesor, por lo que no se trataría de un efecto de EDUCO, sino de una conse-

cuencia del contexto rural. (4) La cuarta conclusión de Sawada (2000) hace referencia al *desempeño de los estudiantes*. Se afirma que “observamos efectos consistentes y positivos de la *participación de EDUCO* en resultados obtenidos en exámenes estandarizados” (págs. 1, 25, énfasis agregado). Otra vez se habla de EDUCO cuando la variable explicativa del modelo es la “participación parental”.

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 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 al interrogante sobre si la participación en EDUCO está asociada con la permanencia en la escuela. Aquí se presentan de nuevo hallazgos que no son sustantivos por el problema de la endogeneidad, que los mismos autores reconocen en este artículo.

6. Sawada, Y., & Ragatz, A. (2005). *Decentralization of education, teacher behavior, and outcomes: The case of El Salvador’s EDUCO program. 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) y se construye con base en 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.

Respecto a los procesos administrativos, los resultados son interesantes, pues no son acordes a las expectativas de los autores. La única actividad que ocurre más frecuentemente en las escuelas EDUCO es la contratación y el despido de maestros (Sawada y Ragatz, 2005). En segundo lugar, los resultados sobre el comportamiento de los maestros se presentan de forma confusa con un modelo con demasiada variabilidad. Se toman 19 variables dependientes que se analizan con cuatro modelos de regresión que las aparean con conjuntos muy amplios de variables independientes. Al final, un modelo con tanta variabilidad permite jugar con los resultados, a pesar de que

ninguna de las variables dependientes fuera significativa en los cuatro modelos. Se sugiere que estas afirmaciones no están confirmadas por los resultados de la regresión, dada la variabilidad e inconsistencia en los modelos. El último aspecto que aborda este estudio es el desempeño de los estudiantes, que presentan unos resultados que inicialmente parecen prometedores, pero que se deben poner en duda debido a que muchos de los controles disponibles no fueron aplicados.

¿Qué sabemos de verdad sobre EDUCO?

Claramente, la sección anterior pone en cuestión los hallazgos que han sido afirmados y ampliamente citados en los estudios de EDUCO, debido a que pueden interpretarse como repetidos intentos de encontrar evidencia que apoye los efectos beneficiosos de una versión particular de la descentralización.

En cuanto a resultados y hallazgos, podemos decir que EDUCO no conduce a mejoras en el desempeño, asistencia y retención de los estudiantes, o en el ausentismo de los maestros, cuando los controles disponibles son aplicados. Otro hallazgo relevante es que EDUCO no empeora los resultados en comparación con las escuelas públicas rurales. Teniendo en cuenta que este programa se empezó a desarrollar en contextos muy desfavorecidos, estos resultados se interpretaron como un buen indicador. Así, sus defensores concluyeron que, bajo el modelo EDUCO, podían introducir un arreglo con mayor rendición de cuentas, sin sacrificar la calidad. Un resultado que también cabe destacar es que la participación de las familias en las escuelas EDUCO es mucho mayor que en las escuelas públicas rurales.

Desde otro punto de vista, esta revisión crítica nos permite ofrecer una explicación alternativa sobre el desarrollo de EDUCO. A saber, sugerimos que el desarrollo y la implementación del programa, y especialmente el compromiso y la participación de las familias, fueron básicamente gracias a un capital social preexistente en las comunidades rurales que se heredó de la experiencia de autogestión en las comunidades del FMLN.

Entonces, ninguno de los efectos positivos observados puede ser reflejo del diseño del programa EDUCO, sino más bien un reflejo de la experiencia de autoorganización cooperativa y de su capital social

acumulado. 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.

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 la educación se refieren como progresista y neoliberal, respectivamente (Edwards & Klees, 2014).

Concluimos, pues, que EDUCO: (a) no mejoró los indicadores claves de calidad, (b) impuso costos a los padres en comunidades rurales (quienes ofrecieron su tiempo voluntariamente en las ACE 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).

Las implicaciones de EDUCO a nivel nacional fueron la acumulación de un importante capital político por parte de sus promotores, que consiguieron convertir este programa en una referencia; pero lo que no fue puesto en la palestra pública, de importantes implicaciones a nivel de El Salvador, es que EDUCO funcionó como un sistema de segunda clase de escuelas, que siguió marginando a grandes porciones de la población estudiantil.

A nivel internacional, las evaluaciones sobre EDUCO y su difusión supusieron la promoción, adaptación e implementación de un modelo de descentralización de la educación a la comunidad, bajo un modo de rendición de cuentas orientado al mercado y con una consecuente falta de responsabilidad del Estado. Por otro lado, las evaluaciones y los estudios sobre EDUCO han generado un cuerpo de información y co-

nocimiento, independiente del propio programa, que actuando de una forma simbólica es capaz de continuar promoviendo este modelo de descentralización.

Limitaciones y futuras posibilidades

Con esta revisión crítica, 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, pues 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.

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 la “caja negra” de cómo funciona una política (Pawson, 2006). Es decir, los métodos econométricos están limitados en su capacidad de explicar el cómo y el porqué cada subcomponente 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 dejan fuera aspectos como el funcionamiento interno de un programa o las muchas capas de contexto que influyen en cómo funciona el programa en ejecución (Pawson y Tilly, 1997). Por estas razones, análisis cualitativos exhaustivos y alternativos son necesarios para responder a las preguntas relacionadas con las políticas y para proporcionar conclusiones pertinentes para estas. Sugerimos, en este cuadro resumen, un compendio de metodologías alternativas para el análisis de las políticas educativas.

En términos del segundo punto, este informe ya puso de relieve la relación que existe entre la ideología del Banco Mundial y su producción de conoci-

miento. El análisis indica que el marco neoliberal de dicha institución no solo sirve como base analítica para los estudios de sus investigadores, sino también da forma a las conclusiones y recomendaciones ofrecidas. Esto implica que existe una agenda ideológica dentro del Banco Mundial, que se legitima y

se difunde a través de una 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).

Cuadro 2. Metodologías alternativas para la investigación en políticas educativas

Métodos	Descripción	Autores, referencias
Estudio de caso vertical-horizontal	Proporciona una idea de cómo la misma política puede interpretarse y aplicarse de manera diferente a través de múltiples niveles y ubicaciones.	(Vavrus & Bartlett, 2006)
Método de seguimiento de procesos	Ilustra la manera en que múltiples actores y eventos influyen unos en otros en el proceso de formulación e implementación de políticas.	(Bennett & Elman, 2006)
Estudio de caso realista	Revela qué mecanismos de las políticas funcionan en qué tipo de contextos.	(Pawson, 2006)
Pensamiento sistémico	Muestra diversos subsistemas y aspectos del sistema educativo que se relacionan entre sí.	(Gillies 2010)
Evaluación etnográfica	Indica cómo se implementan las políticas y afectan a la vida cotidiana de las personas en la práctica.	(Whitehead, 2002)
Investigación–acción participativa	Indica cómo se implementan las políticas y afectan a la vida cotidiana de las personas en la práctica.	(Upshur, 1995; World Bank, 2011)
Investigación narrativa	Pone de relieve la experiencia vivida y las perspectivas de los interesados	(Lieblch, Tuval-Mashíaj & Zilber, 1998; Moen, 2006)

En el futuro, será necesario trabajar en varias áreas para abordar esta situación, especialmente con el fin 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 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: en primer lugar, 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; en cuarto lugar, conectar 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 o novedosos sobre temas relevantes en la actualidad. Estas estrategias también ayudarían a contrarrestar los mensajes políticos que las instituciones que producen conocimiento (que son, en su mayoría, instituciones neoliberales) están promoviendo en todo el mundo y en El Salvador como corriente dominante. 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 vuelven globales —si así lo hacen—), sobre todo en países de bajos y medianos ingresos.

En conclusión, cuando se trata de investigación en política educativa, se necesitan nuevos métodos y nuevos arreglos políticos, institucionales y financieros, un punto que, a través de nuestra revisión de las evaluaciones de impacto de EDUCO, se ha dejado claro.

Referencias bibliográficas

- 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.
- Alvear Galindo, V. (2002). *La educación en Morazán, El Salvador, durante la guerra civil de 1981 a 1992: ¿parte de una estrategia de supervivencia?* Unpublished doctoral dissertation. Berlin Free University, Berlin, Germany.
- Aguilar, R., Becerra, L., Burgos, J., Castro, J. y García, A. (1993). *La educación popular en Chalatenango: un diagnóstico*. San Salvador:CCR-CIDEP.
- 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). SUNY: Albany.
- 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.
- 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 innovador 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.
- 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". Unpublished dissertation, University of Maryland, College Park.
- Edwards, D. (2014). "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. (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 Jr., D. B. (2016). "A perfect storm: The political economy of community-based management, teacher accountability, and impact evaluations in El Salvador and the global reform agenda", In W. Smith (ed.), *Global testing culture: Shaping education policy, perceptions, and practice*. (pp. 25-42). Oxford Studies in Comparative Education, Symposium Books.
- 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. & Loucel Urquilla, C. E. (2016). "El programa EDUCO, las evaluaciones de impacto y la economía política de la reforma educativa global" *Archivos analíticos de políticas educativas*, 24(49). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
- 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. Disponible en: http://www.jospoe-gipes.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.
- 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”. Discussion Paper, Center for International Research on the Japanese Economy. Tokyo, Japan: University of Tokyo.
- Klees, S., Samoff, J., & Stromquist, N. (eds.) (2012). *The World Bank and education: Critiques and alternatives*. Rotterdam: Sense.
- 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.
- 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.
- MINED (1990). *Servicios educativos a niños pobres Salvadoreños de 0 a 14 años*. San Salvador
- MINED (1994). *EDUCO: Una experiencia en marcha*. San Salvador.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- 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.
- 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., & 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.
- Spring, J. (2015). *Economization of education: Human capital, global corporations, skills-based schooling*. New York: Routledge.
- 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, n.º. 4. World Bank.
- 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.
- Walters, P., Lareau, A., & Ranis, S. (eds.) (2009). *Education research on trial: Policy reform and the call for scientific rigor*. New York: Routledge.
- World Bank (1994). *El Salvador: Community education strategy: Decentralized school management*. Washington, D.C.: The World Bank.

Apéndice 1.

Resumen de los hallazgos y las limitaciones de los estudios evaluativos del Programa EDUCO por el Banco Mundial

N.º	Estudio	Hallazgos ofrecidos	Limitaciones/comentarios
1	World Bank (1994)	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Si no se incluyen controles estadísticos, no es posible determinar si las diferencias que se observa en la comparación se deben al programa EDUCO En cuanto a la regresión, la cual los autores usaron sólo para explicar logros a nivel parvularia, la única 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)	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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
3	Jimenez & Sawada (1999)	<ul style="list-style-type: none"> EDUCO tiene un efecto positivo y significativo en las pruebas de lenguaje En términos estadísticamente significativos, estudiantes EDUCO se ausentan con menos frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> 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 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)
4	Sawada (2000)	<ul style="list-style-type: none"> La participación de la comunidad corresponde con la compensación de los maestros EDUCO de manera positiva y significativa 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 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

N.º	Estudio	Hallazgos ofrecidos	Limitaciones/comentarios
4	Sawada (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades con escuelas EDUCO tienen menos estudiantes para cada maestro • EDUCO resulta en desempeños académicos mejores (en términos estadísticos) 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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. • 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
5	Jimenez & Sawada (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Al asistir a una escuela EDUCO, aumenta la probabilidad de permanecer en la escuela durante los grados 4-6 	<ul style="list-style-type: none"> • 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)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • EDUCO produce mejores logros académicos en las pruebas de lenguaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Los autores calcularon 76 modelos en donde los resultados eran significativos en términos estadísticos de manera inconsistente • 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.