

El concepto del Banco Mundial de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación: un análisis de su acercamiento y resultados

The World Bank's concept of participation in development and education governance: an analysis of its approach and results

*D. Brent Edwards Jr.**

RESUMEN

Este ensayo toma como base una serie de contenidos relacionados con la participación y el Banco Mundial (BM). Primero, en un nivel general, traza la trayectoria del pensamiento del BM relacionado con la participación en el desarrollo desde 1980 hasta el presente. Segundo, se desglosa el marco dentro del cual se ha concretado el pensamiento —es decir, el Marco para la Prestación de Servicios (MPS) presentado en el Informe de Desarrollo Mundial 2004—. Tercero, se aborda el trabajo realizado por el BM en el sector de la educación que ha promovido los conceptos integrados en el MPS. Centrarse en el sector educativo es esencial, pues en él el BM ha sido más activo en teorizar y más exitoso en implantar su idea de participación. Como muestra el ensayo, es fundamental un acercamiento particular a la descentralización en la manera en que el BM avanza en su concepción de participación y en la forma en que se apoya en la realización de la participación en la práctica, tanto en general como en lo que respecta a la gobernanza de la educación. Por último, el ensayo examina y discute los resultados de los proyectos de descentralización de la educación apoyados por el BM, a la luz de la teoría elaborada para su promoción.

Palabras clave: descentralización, participación, Banco Mundial, rendición de cuentas, resultados

ABSTRACT

This essay takes as its basis a series of issues related with participation and the World Bank (WB). First, on a general level, it traces the path of thinking of the WB related to participation in development from 1980 to the present. Second, it breaks down the framework within which that thinking has been concretized —that is, the Framework for Provision of Services (FPS), presented in the 2004 World Development Report—. Third, it examines the work done by the WB in the education sector that has promoted the concepts addressed in the MPS. Focusing on the education sector is essential because it is the sector in which the Bank has been most active in theorizing and more successful in implementing its idea of participation. As the essay shows, a particular approach to decentralization is central to the manner in which the Bank advances on its conception of participation as well as the way that it supports its realization in practice, both in general and with regard to education governance. Lastly, the chapter reviews and discusses the results of the education decentralization projects supported by the Bank in light of the theory elaborated by the Bank to promote such projects..

Key words: decentralization, participation, World Bank, accountability, results

* Facultad de Educación, Universidad de Tokio, Japón; dbrente@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Puesto que el Banco Mundial (BM) ha sido uno de los principales ponentes de los acercamientos participativos al desarrollo, es imperativo tener una comprensión clara de cómo concibe la participación y de qué manera esa concepción ha evolucionado a lo largo del tiempo, particularmente en lo que respecta a la educación, tal vez porque en este sector el BM ha sido más exitoso en la adaptación y la promoción de su concepto de la participación en el desarrollo. Al mismo tiempo, es esencial entender lo que se conoce acerca de los resultados de los mecanismos participativos implementados por este organismo. Una comprensión cabal de cada uno de estos puntos permite que pueda analizarse de manera crítica y considerar si deben buscarse concepciones alternativas de participación.



Este ensayo trata los puntos antes señalados. En primer lugar, se hace un recorrido del desarrollo del pensamiento del BM sobre la participación, desde 1980 hasta el presente. Al hacerlo se muestra la manera en que esta concepción ha evolucionado a lo largo del tiempo, dentro de una teoría de dinámicas de mercado. Más recientemente, esta noción cristalizó en el Marco para la Prestación de Servicios (MPS),¹ como se presenta en el Informe de Desarrollo Mundial (IDM) 2004, *Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (World Bank, 2003).² El segundo punto de este ensayo es presentar y desarrollar la teoría del MPS, lo cual resulta esencial porque este es el marco general dentro del cual el BM pretende llevar a la práctica la participación. En tercer lugar, se aborda cómo los conceptos amparados en el MPS se han desarrollado, avanzado y aplicado a través del tiempo en el trabajo educativo del BM. Este apartado muestra que, en el sector educativo, la participación ocurre a través de un concepto de descentralización basado en la rendición de cuentas. Por último, se sintetizan y evalúan los resultados de los proyectos de educa-

¹ Este marco de trabajo sobre participación está separado de aquel otro dentro del cual los países prestatarios desarrollan documentos de estrategias para la reducción de la pobreza (World Bank, 2003), que delinean un acercamiento general del gobierno nacional al desarrollo.

² Todos los títulos y las citas de este informe, originalmente en inglés, han sido traducidos al español.

ción relacionados con la participación que ha apoyado el BM, los cuales, como se ha señalado, están bajo la etiqueta de descentralización.³ Al hacerlo, se proporciona una imagen, en el nivel macro, de lo que se conoce (y de lo que no) acerca de los efectos de dichas reformas. Puesto que la discusión en este ensayo es el resultado de la consulta de una amplia gama de literatura del BM, en la siguiente sección se comenta la estrategia adoptada para su revisión.

MÉTODOS

Tres fuentes se examinaron en esta investigación. Primero, con el fin de poder trazar la trayectoria completa de la concepción de la participación del BM, se investigaron todas las publicaciones oficiales desde 1980 hasta la actualidad, que representan el acercamiento general del BM al desarrollo; esto incluye, por ejemplo, los IDM anuales que fueron revisados sistemáticamente. Segundo, para poder ver cómo se ha filtrado el concepto de participación en el pensamiento del BM alrededor de las reformas al sector educativo, se revisaron no solo todos los documentos oficiales de estrategia en educación, sino también otra literatura publicada por el BM relacionada con ellas, incluyendo documentos de trabajo, evaluaciones, publicaciones de investigaciones y discusiones teóricas. El propósito era no solo evaluar la lógica de la participación en la gobernanza de la educación, sino también estar atentos a las tendencias del pensamiento, a través del tiempo, asociadas a la manera en que el BM lo concibe en el sector de la educación. Así también, fueron evaluados documentos de educación por el grado en que los conceptos incorporados reflejan cómo ha concebido el BM la participación de forma más general.

Tercero, discutir los efectos de los proyectos del BM relacionados con la participación en el sector educación, requiere que se revisen los informes sobre la descentralización. Sin embargo, debido a que la revisión de docenas de evaluaciones individuales de descentralización está más allá del alcance de este ensayo, así como de los estudios de investigación que ha realizado el BM, la

³ Además véanse, por ejemplo, Cornwall (2006), Cornwall y Brock (2005), Edwards y Klees (en prensa) y Leal (2007).



discusión se basa en los resultados de los reportes que específicamente examinan, en múltiples países, los efectos de los proyectos de descentralización que han sido apoyados por el mismo. Aunque se puedan perder algunos de los detalles que surgen en las evaluaciones de reformas individuales, la revisión de la literatura para este ensayo ayuda a poner en primer plano una perspectiva más amplia de lo que se sabe (y lo que no) acerca del funcionamiento y los efectos de estos proyectos. En ese sentido, se incluyen solo aquellos estudios que revisan proyectos apoyados por el BM. Las reformas consideradas aquí tienen una teoría común de acción; de este modo, se añade una dimensión de claridad conceptual a la discusión de resultados. Es importante notar la teoría común de acción subyacente a las reformas discutidas en este ensayo, porque existen muchas otras concepciones de participación (Edwards y Klees, en prensa) y descentralización (Lauglo, 1995) en la literatura acerca de la gobernanza en la educación. La siguiente sección presenta los hallazgos de cómo ha evolucionado la idea de participación en el desarrollo del BM desde 1980, cuando por primera vez aparecieron los conceptos que el Banco relaciona actualmente con ella.



EL ACERCAMIENTO DEL BM AL DESARROLLO Y LA TRAYECTORIA DE LA PARTICIPACIÓN

A pesar de que el punto central en el IDM de 2004, *Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (World Bank, 2003), ha constituido una concepción particular de participación, de la misma forma en que lo ha sido en la más reciente Estrategia de Educación 2020, *Aprendizaje para todos*, es evidente en el pensamiento del BM la perspectiva subyacente de rendición de cuentas en la participación y provisión de servicios desde 1980. Cuando se coloca en el contexto de la literatura del BM, que abarca más de 30 años, se ve que el llamado al aumento en la participación de las comunidades e individuos ha ocurrido junto al de reducir la provisión de servicios por parte del Estado y al de la descentralización de las funciones que se coordinaban centralmente. Desde una perspectiva de largo plazo, aunque las acciones y las publicaciones del BM en las últimas décadas, han reflejado y avanzado en dicho

llamado, es importante notar que su reorientación correspondió a cambios clave en la economía política mundial (Easton y Klees, 1992; Harvey, 2005; Whitty y Edwards, 1998). Con respecto al presente ensayo, el acontecimiento más importante fue en 1980, tras la elección del presidente Reagan en Estados Unidos, quien favoreció el pensamiento neoliberal como base para la reforma de la política pública y el gobierno en sí. Esto impactó al BM porque era él quien podía elegir, unilateralmente, al presidente de esta institución, y así influir en la orientación ideológica del mismo (Mundy y Verger, en prensa).

Una serie de publicaciones y documentos demuestra el cambio de pensamiento del BM en cuanto a estrategias que reforman al Estado e invocan a la participación. El primer documento fue el *Informe de Desarrollo Mundial 1980*, que indicaba que el BM consideraba la organización y la operación de los gobiernos centrales como un obstáculo fundamental para el progreso (World Bank, 1980). Este documento señala como impedimentos al desarrollo tanto las “estructuras administrativas inapropiadas”, con un “énfasis indebido en el control central”, como “problemas institucionales” (*ibid.*: 76). Al mismo tiempo, también se sugería que la descentralización⁴ en el nivel estatal —o provincial— y la implicación de beneficiarios a través de sus propias organizaciones en la prestación de servicios, podrían dar lugar a que aquella fuera más eficaz (World Bank, 1980). Estas recomendaciones marcarían el principio de una reorientación general de la retórica del BM, que hasta entonces no había considerado la organización y la operación del Estado como un problema central en el desarrollo.

En un par de años, el perfil de estas ideas se había incrementado significativamente, y se convirtió en el tema del IDM de 1983, *Gestión en el Desarrollo* (World Bank, 1983). Aquí se sigue observando el énfasis en la participación como un instrumento para el éxito de las reformas apoyadas por el BM. Dos declaraciones, en particular, muestran este punto: el BM afirma primero que “es esencial asociarse con comunidades locales en el diseño

⁴ Generalmente, el concepto de descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidad, trabajo y autoridad para la toma de decisiones de los más altos niveles de una organización, a niveles más bajos (Hanson, 1998). No obstante, se debe notar que el concepto de descentralización en la gobernanza de la educación ha cambiado varias veces desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como explican Edwards y DeMatthews (en prensa).



de programas si los planes son para satisfacer las necesidades de los beneficiarios y fomentar contribuciones de dinero y trabajo” (*ibid.*: 93) y, segundo, que “también se puede combatir la corrupción con la participación de la comunidad en el diseño, la operación y el financiamiento de los programas, ya que esto aumenta la rendición de cuentas por parte del personal de campo, a la población local” (*ibid.*: 94). Incrementar la participación local fue una manera de aumentar la efectividad del proyecto para reducir la carga financiera de los gobiernos nacionales, mientras tomaban en cuenta, simultáneamente, a los ejecutores locales. La importancia de estas afirmaciones es que sentaron las bases del marco en el cual el BM considera la participación en el presente. Así, el IDM de 1983, además de expresar que los gobiernos centrales son el problema, empezó a elaborar la racionalidad de por qué y cómo una mayor participación de las comunidades e individuos es parte de la solución.

La estrategia de aprovechar la capacidad de la comunidad y la lógica de contar con la rendición de cuentas local fue señalada otra vez en 1989, con la publicación de *África Sub-Sahariana: de la crisis al crecimiento* (World Bank, 1989). Sin embargo, la declaración es más amplia. Como afirmó en este documento Barber Conable, entonces presidente del BM:

Una causa fundamental del escaso rendimiento económico en el pasado ha sido *el fracaso de las instituciones públicas*. La iniciativa del sector privado y los mecanismos de mercado son importantes, pero estos deben ir de la mano de una *buena gobernanza* —un servicio público que sea eficiente, un sistema judicial que sea confiable y una *administración que rinda cuentas al público*—. Y se necesita un mejor balance entre el gobierno y los gobernados. Por tanto, el informe establece una serie de propuestas dirigidas *a empoderar a personas comunes y especialmente a mujeres, a tomar mayor responsabilidad para mejorar sus vidas* (World Bank, 1989: xii, cursivas nuestras).

Bajo la rúbrica de buena gobernanza, este extracto conecta todos los puntos de la plantilla de participación que surgió en la década de los ochenta. Afirma el fracaso de instituciones públicas, llama a la administración pública a rendir cuentas y establece



que las personas comunes deben asumir la responsabilidad de su propio desarrollo. Mientras esta declaración de Conable confirma la evidencia de participación en la década de los ochenta, también establecería la de los noventa como un periodo en que avanza, extensamente, el modelo de una buena gobernanza, con descentralización y participación, en la teoría y práctica de desarrollo del BM. Como el reporte mismo indica: “Las palabras clave para el futuro son delegación, participación de la comunidad y recuperación de costos” (World Bank, 1989: 7).

En la década de los noventa, se encuentran numerosas publicaciones que refuerzan la reorientación de los roles de los gobiernos y de los ciudadanos en el desarrollo. Como antes, estas publicaciones enfatizan una redefinición, reducción y reasignación de las funciones y organizaciones del Estado, mediante la promoción de las nociones superpuestas de buena gobernanza, descentralización y mejor administración (Burki, Perry y Dillinger, 1999; Litvack, Ahmad y Bird, 1998; Peterson, 1994; World Bank, 1991, 1992, 1994, 1997). Por otra parte, en la década de los ochenta, la idea de participación cobró gran preponderancia (World Bank, 1996, 1997).

Con este fin, en 1996, el BM adoptó una importante definición de participación: “Las partes interesadas influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que les afectan” (World Bank, 1996: xi). Sin embargo, como el documento deja claro, los aspectos de “influencia” y “control” de esta definición son equiparados con la habilidad de actuar, ya sea como consumidor o como proveedor de servicios, en relaciones basadas en el mercado. Específicamente, de acuerdo con el BM, “como la capacidad de las personas pobres es fortalecida y sus voces empiezan a ser oídas, se convierten en ‘clientes’ que son capaces de demandar y pagar por bienes y servicios... Estos clientes, al final, se convierten en dueños y administradores de sus activos y actividades” (World Bank, 1996: 8). En este contexto, como se explica en el documento, la participación se reduce al acceso a la información, al manejo en los contratos, así como a la posesión y gestión de activos.

En conjunto, las numerosas publicaciones sobre buena gobernanza, descentralización y participación indican que el énfasis en

esta última no era solo proporcionar a las personas el acceso a la información o asegurar la existencia de un marco legal para mantener contratos, sino también la promoción de acuerdos basados en el mercado de prestación de servicios, para después involucrar a la población en ellos como clientes y como autoproveedores. Mientras mayor sea la posibilidad de trasladar la responsabilidad de la prestación de servicios a los ciudadanos que toman la posesión, el manejo y las funciones financieras, mayores beneficios obtendrán estos (World Bank, 1996). Sin embargo, si ello no es totalmente posible, el impulso a la buena gobernanza –a través de descentralización y prácticas de una mejor administración– sugiere que, por lo menos, la prestación de servicios debería acercarse a los usuarios finales, o clientes. Dicho de otra manera, se debía reducir, considerablemente, la provisión directa del gobierno, mientras que las operaciones cedidas por este tendrían que ser enviadas a niveles más bajos que, en teoría, pueden considerarse más responsables por la “asociación” con las comunidades, donde asociación significa la institución de políticas que requieran que los ciudadanos construyan, manejen y creen infraestructura básica, educación y proyectos de salud (Burki, Perry y Dillinger, 1999; World Bank, 1997). La concepción de participación del BM y el marco en que se encuentra evolucionaron para apoyar la idea de que, en lugar de que los gobiernos centrales prodiguen servicios básicos, sean los ciudadanos, comunidades y gobiernos locales quienes participen en el desarrollo mediante su intervención en las relaciones orientadas por el mercado, basadas en elección, competencia, autofinanciamiento, automanejo y rendición de cuentas.⁵

EL MARCO PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

Se ha ido desarrollando, por más de 20 años, una perspectiva particular de la participación, antes de ser el punto central en el IDM de 2004, *Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (World Bank, 2003).⁶ Dado el enfoque en la necesidad de rendición de

⁵ Esto es conocido como el acercamiento neoliberal a la participación en el desarrollo. Véase Edwards y Klees (en prensa) para mayor detalle de cómo este acercamiento se contrasta con las formas liberales y progresistas de participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación.

⁶ El MPS de World Bank (2003) y World Bank (2011) se enfocan en su presentación; en el

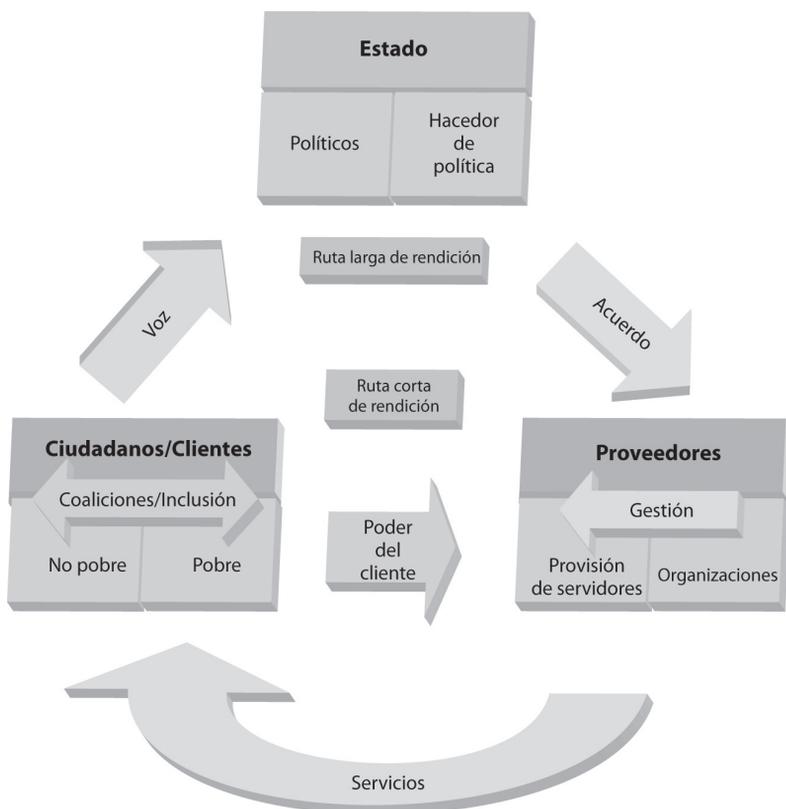
cuentas en las décadas precedentes, no es sorprendente que el MPS resultante tenga este concepto como su núcleo.⁷ En efecto, como fue presentado en el IDM de 2004, este marco –reproducido en la figura 1– contiene en sí la rendición de cuentas tanto en una “ruta larga”, como en una “ruta corta”. La ruta larga de rendición de cuentas entre los ciudadanos y el Estado representa lo que “reconoceríamos como compuesto tanto por la agregación de intereses a un nivel nacional, como por la operación de la política democrática formal” (Mundy, 2008: 3). Sin embargo, según el BM, la ruta larga no es deseable, porque los canales oficiales del gobierno generan “una gran máquina burocrática y fuertes grupos de interés cuya presión podría resultar en... inercia” (Di Gropello, 2006a: 1). Se presume que las relaciones de rendición de cuentas de los procesos democráticos sufren un proceso de descomposición, generando un gobierno que no responde y, por lo tanto, un impedimento al desarrollo.



primero, porque es elaborado más plena y formalmente. Sin embargo, esto no se traduce en que el MPS sea menos integral en la última reforma del acercamiento, porque ciertamente lo es, como se demostrará más adelante, en esta sección.

⁷Para aclarar, el concepto de la rendición de cuentas: “involucra... el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder” (Schedler, 2008: 14). Más allá, “los actores que exigen cuentas no solamente ‘cuestionan’... también ‘castigan’ el comportamiento impropio de servidores públicos [y de los proveedores de servicios]” (*ibid.*: 16). También véase este autor para una discusión adicional sobre los límites del concepto de la rendición de cuentas.

FIGURA 1. Relaciones de poder en el marco para provisión de servicios



Fuente: Adaptación de World Bank (2003).

La solución, de acuerdo con la lógica del marco de trabajo es, pues, cambiar la naturaleza de la relación entre los ciudadanos y sus servicios, removiendo de forma sustancial al gobierno de la ecuación. Los ciudadanos deben ser empoderados para interactuar directamente con los proveedores de servicios. Esto se logra en las relaciones de ruta corta, mediante la localización de proveedores, para que ellos puedan ser considerados responsables de su calidad. Delineado por el BM (2003), estas relaciones en el nivel local se basan en un conjunto de interacciones mecánicas, en las cuales un grupo de actores (principales) inician una relación con otros

actores (agentes) para recibir un servicio (por ejemplo educación) a cambio de una compensación monetaria, a través de la cual los principales tienen la habilidad para hacer cumplir, vía recursos (normalmente alguna forma de acción correccional basada en la evidencia), la entrega o la mejora del servicio en cuestión brindado por el agente.

Esta definición es la esencia de la forma en que hasta hoy el BM conceptualiza la participación. La idea es que “los ciudadanos deben revelar a los proveedores sus demandas de servicios y después monitorear la provisión de los proveedores de servicios” (World Bank, 2003: 51). Los ciudadanos son concebidos como “consumidores conscientes y observadores vigilantes” que cambian a los proveedores de servicios cuando están insatisfechos (Ackerman, 2005: 15). Esta forma de participación es la que mantiene (o debería mantener) una variedad de relaciones importantes, como las que se dan entre consumidores y proveedores, ciudadanos y autoridades electas, así como entre secretarías de Estado y servidores públicos. Esto se aplica, de igual forma, para las comunidades y sus escuelas en la provisión de educación, como se muestra en la siguiente sección.



PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN

El pensamiento del BM sobre la participación y la reforma de la gobernanza en la educación refleja, de manera más general, la tendencia del rol de la participación en el desarrollo. Poco después de que el BM empezara a fomentar la descentralización y el involucramiento de beneficiarios en su propia provisión de servicios (así como el IDM de 1980 y 1983), estas ideas emergen como recomendaciones acerca de cómo debe ser reformado el sector de educación (Psacharopoulos, Tan y Jimenez, 1986). Al final de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, puesto que los señalamientos más vehementes provinieron de la administración superior del BM acerca del “fracaso de instituciones públicas”, la necesidad de la “buena gobernanza”, el imperativo de “una administración que rinda cuentas a su público” y el deseo de “personas comunes... de tomar mayor responsabilidad sobre sus vidas” (BM Mundial, 1989: xii), se presenció el incremento

en la atención que otorga el BM a la descentralización de la educación. Esto ocurrió con respecto a la teoría (Winkler, 1989), la investigación (Jimenez y Tan, 1987; Prawda, 1993) y la práctica (especialmente en Latinoamérica, véase Di Gropello, 2006b; World Bank/IEG, 2006). Tanto la literatura producida como los préstamos otorgados durante este tiempo demuestran que esta idea de participación se encuentra en el centro del acercamiento del BM al desarrollo, y que generalmente ha sido adoptada y adaptada dentro de su trabajo por la reforma del sector educativo.

A mediados y finales de la década de los noventa aumentó la presión por la reforma de la educación hacia una participación basada en la rendición de cuentas, en contextos de descentralización, competencia y elección. Esta presión se puso en evidencia en el documento *Prioridades y estrategias para educación 1995* (World Bank, 1995), que dedicó dos capítulos a construir el pensamiento que lo apoyaba, bajo los encabezamientos de “involucración de los hogares” e “instituciones autónomas”. Manifestaba, por ejemplo, que a pesar de que “la mayoría de los hogares ya contribuía, directa o indirectamente, al costo de la educación... podía participar en el manejo y la vigilancia de las escuelas... y se les podía dar la posibilidad de elegir entre planteles” (World Bank, 1995: 120). La *Estrategia del sector educativo* (World Bank, 1999) entró en discusiones para hacer de la descentralización una de las prioridades oficiales del BM en las reformas del sector educativo, así como lo hizo el propio BM, de manera más general (World Bank, 1996); este enfoque de gobernanza y descentralización apareció, junto con la definición de participación, como equivalente a ser un consumidor. En efecto, uno de los principios centrales de funcionamiento, guía de la reforma educativa en la *Estrategia del sector educativo 1999*, era un “enfoque en el cliente”. Esto implica “el desarrollo de operaciones que respondan a las necesidades locales de los clientes y que faciliten su participación como socios plenos... [para que] el cliente posea los programas y marque el ritmo del cambio” (World Bank, 1999: 37). Así, en estas grandes publicaciones de la década de los noventa, el énfasis era cambiar la responsabilidad de gobernanza de la educación al nivel local, donde la participación se pudiera dar a través de los consumidores, mediante relaciones basadas en el mercado. Si el control edu-



cativo podía ser trasladado al nivel de la comunidad y si podían darse las condiciones para la elección de escuelas, entonces los padres participarían más en la educación como administradores y consumidores.

Alrededor de estas dos publicaciones de alto nivel había numerosos trabajos del BM que reforzaban o revisaban el concepto de participación en la reforma de la educación. Esto incluye, por ejemplo, publicaciones sobre las virtudes y los desafíos relacionados con la comunidad y el financiamiento por parte de los hogares para la descentralización (Bray, 1996a, 1996b; Patrinos y Ariasingam, 1997), las políticas nacionales en torno a la decisión de descentralizar (Fiske, 1996) y los problemas legales que se deben considerar cuando se implementa la descentralización (Florestal y Cooper, 1997). Al final de la década de los noventa, mientras se incrementaba la implantación de las políticas de descentralización alrededor del mundo, el BM condujo revisiones de estas en Latinoamérica (Winkler y Gershberg, 2000) y África (Winkler y Gershberg, 2003). No solo aparecían en grandes ediciones las ideas de descentralización, sino que el BM también produjo una serie de publicaciones que revisaban, reforzaban y animaban estas ideas.⁸

En la práctica, el BM ha intentado concretar la visión que presenta en sus grandes publicaciones de la década de los noventa (Di Gropello, 2006b; Nielsen, 2007); esto es, operacionalizar su concepción de participación, mediante el apoyo a la reforma de descentralización, en la cual se entrega a las comunidades la responsabilidad de las escuelas y la elección de un consejo de padres voluntarios para manejar cada plantel. Idealmente, los estudiantes también deben tener acceso tanto a las escuelas tradicionales como a las escuelas descentralizadas, para que los padres puedan elegir a cuál de ellas van a asistir sus hijos. En cuanto a los que forman el consejo de la escuela, el BM espera que ellos sean responsables de contratar y despedir a los profesores, además de distribuir su pago y exigir la rendición de cuentas de estos últimos. El financiamiento para estas escuelas, ya sea total o parcial, debe

⁸ La excepción es Bray (1996a, 1996b) que, como visitante escolar en el Departamento de Desarrollo Humano del Banco 1996, puso un énfasis sustancial a los efectos negativos de una equidad apoyada en las comunidades y hogares para financiar la descentralización.



provenir del gobierno central. Por lo general, las reformas de descentralización se han apoyado en que el gobierno provee parte de los costos asociados con la provisión de educación, mientras la comunidad, oficialmente o no, contribuye con el resto —ya sea en especie o en efectivo (Bray, 1996a, 1996b).

Como tal, y aunque la idea del MPS no fue concretada sino hasta el IDM de 2004 (World Bank, 2003), el pensamiento que la fundamentaba ya estaba en el centro de la forma en que el BM entendió y trató de realizar la gobernanza de la educación y, dentro de esta, la participación. En términos del MPS, mediante arreglos ya descritos, los padres se involucran en relaciones en el nivel local y se convierten en directores (en el sentido económico) que proveen compensación monetaria (suministrada ya sea por el gobierno o por la comunidad) a cambio del servicio de los profesores (agentes). En la medida en que ellos tienen la autoridad para manejar, contratar y despedir profesores, también se instituyó un conjunto de relaciones de rendición de cuentas, tal como establece el MPS que es lo ideal.

Mientras es evidente que la racionalidad del MPS se refleja en el trabajo del BM sobre la descentralización de la educación, también debe notarse que, dentro de ese marco de trabajo general, especialistas del BM han elaborado justificaciones teóricas más extensivas para la descentralización de la gobernanza de la educación. Estas justificaciones se relacionan con eficiencia social y técnica, calidad y efectividad, carga financiera en gobiernos centrales, acceso a servicios y equidad (Behrman y King, 2001; Winkler, 1989; World Bank, 2003). Primero, en la medida en que los padres puedan contratar y despedir profesores, tengan más información o conocimiento de la calidad de las escuelas de sus hijos y puedan elegir entre ellas, entonces sus preferencias, a través de estos mecanismos de rendición de cuentas, van a ser mejor satisfechas (eficiencia social) (Winkler, 1989). Segundo, en la medida en que los padres son responsables de pagar a los profesores y de gastar fondos discrecionales, van a buscar minimizar los costos (eficiencia técnica) (Winkler, 1989).⁹ Tercero, incrementar las relaciones de rendi-

⁹ No todos los economistas están de acuerdo con las definiciones de eficiencia. Levin (1976), por ejemplo, discute una definición alternativa de eficiencia técnica, en la cual se refiere no solo a minimizar costos, sino a que las escuelas se organicen para producir el máximo resultado posible.



ción de cuentas entre padres y profesores dará a estos últimos un incentivo para trabajar más duro y con un mejor desempeño, y de este modo aumentar la calidad y la efectividad. Cuarto, en la medida en que las comunidades financian y manejan voluntariamente estos servicios, se reduce la carga financiera de los gobiernos nacionales,¹⁰ y resulta en un incremento en el acceso a servicios educativos. Quinto, se sugiere que, en la medida en que hay un incremento de la información disponible sobre la calidad de los proveedores de servicios, la equidad va a beneficiar al pobre (que, de otra manera, normalmente experimenta una mayor dificultad en el acceso a dicha información), porque será capaz de tomar mejores decisiones sobre qué proveedor elegir, asumiendo que los padres tienen esa elección (Behrman y King, 2001). La última sección de este ensayo examina si los resultados de las reformas de descentralización apoyadas por el BM corroboran esta teoría de resultados.

Aunque la concepción del manejo de descentralización de la educación avanzada por el BM ha permanecido estable a través del tiempo, ha habido tres desarrollos notables desde el final de la década de los noventa. El primero se refiere al incremento del énfasis en los logros de los estudiantes evaluados con exámenes estandarizados (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011; Lewis y Pettersson, 2009; World Bank, 2003, 2005; World Bank/IEG, 2006), que ha sido formalmente aprobado por el BM en su *Estrategia del Sector Educativo 1999* (World Bank, 1999). La implicación es que el éxito de la participación a través de la descentralización para incrementar la calidad de la educación debe ser medido, primero, en términos de los resultados de los exámenes. Según la literatura del BM, aunque el gobierno central debe reducir su responsabilidad en el manejo de la educación, todavía tiene que monitorear el desempeño de esas escuelas a través de un examen estandarizado.

El segundo se relaciona con el lenguaje usado para definir la descentralización. Aunque la “forma ideal de descentralización” (World Bank/IEG, 2006: 44) está todavía basada en la existencia de un consejo escolar compuesto por miembros de la comunidad

¹⁰ La discusión del Banco acerca de la provisión de servicios del gobierno siempre asume –ya sea implícita o explícitamente– presupuestos gubernamentales ajustados (Winkler, 1989). Véase Klees (2008) para asuntos relacionados con la lógica de un límite presupuestario.



que contratan, despiden y monitorean a los profesores, de la misma forma que gastan una porción discrecional del presupuesto escolar, el término usado para referirse a la descentralización de la educación es ahora “gestión a nivel escolar” (Barrera-Osorio *et al.*, 2009; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011; World Bank, 2005, 2007, 2008).¹¹ Cambiar la terminología a “gestión a nivel escolar” refleja una concepción más estrecha de la descentralización. En la medida en que está excluyéndose la dimensión de la comunidad al reemplazar el lenguaje de descentralización con la frase “gestión en nivel escolar”, se observa una atomización más del nivel que corresponde para pensar acerca de la participación local en la gobernanza de la educación. Tal lenguaje implica que los recursos en el ámbito de las comunidades nacionales e internacionales no son vistos como factores relevantes que puedan tener un impacto, ya sea en el éxito, ya en la habilidad de las comunidades para participar en la provisión de la educación. A pesar de que en esta comunidad los miembros continúan financiando y formando parte del manejo de sus escuelas en la práctica, la participación continúa estando en el centro de la descentralización de la educación.

Un tercer cambio se hizo notable en la reciente publicación del BM, *Estrategia Educativa 2020: Aprendizaje para Todos* (World Bank, 2011). Esta pone de manifiesto que el Banco considera necesario modificar no solo la provisión de la educación, según las relaciones de rendición de cuentas de los MPS en el nivel comunitario, sino también los sistemas de educación nacional y “todas las oportunidades de aprendizaje en una determinada sociedad” en esta misma línea (World Bank, 2011: 29; véase también Di Gropello, 2007). En el planteamiento de esta visión, el BM ha cambiado la palabra participación exclusivamente por la de rendición de cuentas. Sin embargo, los conceptos no se han modificado; solo se está presenciando la aplicación del MPS a todo el sector, como fue expresado en el IDM de 2004 y reproducido en el documento de estrategia *Aprendizaje para todos* (en este último, véanse pp. 29-31). Esta es una reformulación,

¹¹ En Estados Unidos, el manejo basado en la escuela es la etiqueta bajo la cual ha sido discutida la descentralización desde el final de la década de los ochenta (véase Malen, Ogawa y Kranz, 1990).



ampliación e intensificación de los mismos conceptos. Las reformas de la gobernanza de la educación —una vez invocado el lenguaje de participación— dependen ahora de una concepción estrecha, pero de manera más amplia que la de rendición de cuentas. Todo y cualquier trabajo hecho en el sector de educación, ya sea por la comunidad o por el ministerio central de educación, debería seguir la lógica y el mecanismo de rendición de cuentas.

Estos tres cambios en las concepciones son preocupantes por múltiples razones. Primero, conciben una prueba basada en relaciones de rendición de cuentas entre ministros de Educación y escuelas, que puede fomentar la confrontación y las dinámicas antagónicas que desalientan, en lugar de fomentar, la participación de partes locales interesadas (Edwards, 2010). Segundo, aíslan a la escuela de su contexto y, al hacerlo, quitan el énfasis en el valor de la participación general de la comunidad. Tercero, al nivel del sistema, ponen atención solo a las relaciones de rendición de cuentas y no focalizan el aumento de insumos financieros en estructuras de apoyo para estudiantes, profesores y comunidades, ni para niveles administrativos dentro de los Ministerios de Educación encargados de supervisar y facilitar las reformas de descentralización. Juntos, estos cambios, en términos de reforma educativa —y dentro de ella, la participación—, son concebidos como inquietantes puesto que tienen el potencial de minar la colaboración y la confianza, así como el apoyo administrativo, técnico y financiero que necesitan, frecuentemente, las comunidades.

Antes de proceder, debe notarse que la participación no es algo que el BM apoye solo conceptualmente, sino que financia, en la aplicación, lo que concibe en la teoría. Para 1999, después de 15 años de fomentarla, el BM comentó que “virtualmente, todos los países clientes del BM están abordando la reforma de educación al involucrar la descentralización” (World Bank, 1999: x). Barrera-Osorio y colaboradores (2009) observaron que, si bien solo un total de 18% de todos los proyectos de préstamo del BM entre 2000 y 2006 fueron destinados a la descentralización de la educación, se incluyen países de casi todas las regiones del mundo (Latinoamérica; Europa Oriental; Sur, Centro y Este de Asia; Medio Oriente y África del Norte y África subsahariana). Más recientemente, en 2010, en un análisis del BM de todos los presta-

mos a la educación primaria y secundaria desde 2001, se encontró que el porcentaje de proyectos que incorporan la descentralización en el nivel escolar ha continuado incrementándose: mientras el 48% de los proyectos entre 2001 y 2005 incluyó el apoyo para gobernanza al nivel de las escuelas, fue de 64% entre 2006 y 2009 (World Bank/IEG, 2010: 28). Puesto que la descentralización recibe cada vez más altos niveles de financiamiento, es imperativo que los resultados de los proyectos apoyados y fundados por el BM sean examinados detenidamente.

REFORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA EDUCACIÓN APOYADAS POR EL BM: UN ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El apartado anterior dejó claro que el BM entiende la participación en la gobernanza de la educación dentro de un marco de descentralización. Sin embargo, revisar las docenas de estudios individuales sobre descentralización de la educación que han sido conducidos por el BM está más allá del alcance de este ensayo. Aquí, como se señaló anteriormente, solo se revisan evaluaciones y reportes que examinan, en múltiples países, los impactos de proyectos de descentralización de la educación a los que el BM ha asistido con financiamiento y apoyo.¹² Valerse de tales evaluaciones y reportes multinacionales permite hacerse una idea del efecto general (o la falta de este) de actividades relacionadas con la participación en el desarrollo de la educación, apoyadas por el BM —a pesar de que se podrían perder algunos de los detalles que surgen en las evaluaciones individuales de políticas y de estudios de casos de un solo país—. Uno de los beneficios de incluir únicamente aquellos estudios que revisan proyectos apoyados por el BM es que se puede estar seguro de que los resultados discutidos ahí derivan de la implantación de reformas con una teoría de acción común —esto es, la teoría de la descentralización de la educación detallada en el apartado anterior.

¹² Este criterio elimina los estudios producidos por el Banco que ven las reformas de la descentralización que no ha financiado o apoyado (por ejemplo, Bray, 1996b; Gunnarsson *et al.*, 2008; Prawda, 1993; Winkler y Gershberg, 2000, 2003).

Dado este criterio, se examinaron los trabajos de Barrera-Osorio y colaboradores (2009), Bruns, Filmer y Patrinos (2011), Nielsen (2007) y World Bank/IEG (2006).¹³ Entre estas publicaciones hay dos –Nielsen (2007) y World Bank/IEG (2006)– producidas por miembros del Grupo de Evaluación Independiente (GEI). Es importante recalcar que el GEI rinde informes directamente al presidente del BM y a los directores ejecutivos, en lugar de hacerlo al departamento y directores de investigación, que no alientan los descubrimientos y publicaciones no alineadas con las políticas oficiales preferidas por el BM (Broad, 2006). Esto permite a los evaluadores ser un poco más francos en sus evaluaciones de proyectos para la audiencia interna, en lugar de promoverlos para su adopción (Verger, 2012). Además, los reportes de GEI evalúan otros aspectos de los proyectos del BM, incluyendo problemas de equidad e implantación, a diferencia de los que hacen otras evaluaciones más generales del BM.

Los resultados discutidos más adelante han sido identificados y agrupados por la revisión sistemática de los estudios ya citados, a la luz de la teoría de la descentralización de la educación presentados en la sección anterior. Además de sintetizar los hallazgos de estos reportes multinacionales, también se reflexiona en las implicaciones de los resultados y se destacan aquellos aspectos de la teoría que no mencionan estos estudios. En lo que sigue, se discuten los resultados relacionados con los conceptos entrelazados de calidad, rendición de cuentas, eficiencia, financiamiento, acceso y equidad. También se comentan los problemas de implantación planteados en los informes analizados.

A menudo, en el ambiente actual de la reforma, la primera pregunta a plantearse a partir de la relativa a la educación es si mejora la calidad, comúnmente medida por el resultado de los alumnos en los exámenes. Cada uno de los cuatro estudios revisados aquí habla de este punto. Después de examinar los relativos a la descentralización de la educación en 12 países, Nielsen (2007), uno de los principales evaluadores oficiales del GEI, concluye que “en ninguno de los casos... hay alguna evidencia de que el empo-

¹³ Di Gropello (2006b) y Umansky y Vegas (2007) no están incluidos aquí porque se basan en estudios que han sido traídos a colación (Edwards, 2011; Kaester y Gershberg, 2002; Nielsen, 2007).



deramiento de la comunidad ha ayudado a mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los salones de clases” (*ibid.*: 90). Asimismo, World Bank/IEG (2006), al revisar préstamos que el BM dio a la educación primaria entre 1990 y 2005 asegura que, aunque “la descentralización de la administración educativa es apoyada por un incremento en la proporción de los proyectos del BM en la educación primaria... los efectos de este incremento en el acceso a la educación y en la calidad, especialmente para los desfavorecidos, no han sido establecidos” (*ibid.*: 43). Barrera-Osorio y colaboradores (2009), quienes examinaron docenas de estudios en más de 20 países, así como Bruns y colaboradores (2011), que analizaron docenas de evaluaciones en 11 países diferentes concluyen que, en conjunto, la evidencia en cuanto a los resultados de los estudiantes en los exámenes es mixta. En ambos casos señalan las limitaciones de los estudios existentes y sugieren hacer otros adicionales, más rigurosos. Sin embargo, con respecto a la evidencia disponible, estos autores mencionan unos cuantos países que han mostrado resultados positivos, como El Salvador, Kenia, México y Nicaragua. No obstante, debe señalarse que, con respecto a El Salvador, México y Nicaragua, estas conclusiones están basadas en estudios cuyos métodos, interpretaciones o hallazgos han sido cuestionados (Edwards, 2013; Kaester y Gershberg, 2002; Reimers y Cárdenas, 2007). En el mejor de los casos, la evidencia está en que la calidad es mixta; en el peor, los estudios del BM contienen hallazgos engañosos. De cualquier forma, los reportes multinacionales revisados aquí no muestran la relación general del incremento de la calidad, que es el supuesto de la teoría del BM, con la descentralización de la educación.

Este hallazgo puede ser resultado de relaciones débiles en el supuesto de rendición de cuentas, un concepto que depende de cierto número de factores. Uno es el suministro de profesores en áreas con gobernanza en la educación descentralizada, porque la oportunidad de que un maestro sea despedido se mitiga si no hay reemplazos. Con este fin, el World Bank/IEG (2006) establece que “en la mayoría de los países [hay] una gran escasez de profesores en áreas marginalizadas” y que “incentivos financieros modestos no son suficientes para convencer a mujeres del sector urbano, con educación universitaria, para que se muevan o ense-

ñen en áreas rurales pobres” (*ibid.*: 44). Puesto que los programas de descentralización suelen ocurrir en áreas rurales y marginalizadas (Di Gropello, 2006b), con frecuencia no se operacionaliza uno de los mecanismos fundamentales de rendición de cuentas.

Un segundo factor en relaciones de rendición de cuentas es la información disponible y la habilidad de los consejos de las escuelas para tomar decisiones basadas en datos. Nielsen (2007), sin embargo, concluye que, al nivel de comunidad, “a los padres les hace falta información y no saben qué impulsar” (*ibid.*: 90).¹⁴ Esto no quiere decir que las comunidades no tengan conciencia de las condiciones o el funcionamiento de sus escuelas, ni que no sean capaces de manejar los centros escolares locales; solo indica que la información disponible, en muchos casos, es mínima y que los consejos de las escuelas pueden requerir más entrenamiento y apoyo para poder evaluar y mejorar la efectividad de los profesores (Nielsen, 2007).

Un tercer factor en cuanto a la rendición de cuentas es la competencia. Sin embargo, notablemente, ninguno de los reportes revisados habla de este punto —esto es, si los programas de descentralización han incrementado la competencia entre las escuelas controladas en los niveles local y central—. Esto puede deberse a que los programas de descentralización, en lugar de introducir nuevas escuelas controladas localmente para competir con escuelas de control central, facilitan la creación de aquellas donde no existen previamente o a que estos programas impulsan la conversión de escuelas de control central a planteles de control comunitario.

Un cuarto factor que puede limitar la habilidad de las comunidades para mantener la rendición de cuentas de las escuelas es el acaparamiento de élite. La idea es que, en una determinada comunidad, un individuo o familia más favorecida económicamente va a dominar el cuerpo de toma de decisiones (por ejemplo, el consejo de escuelas) y dirigir los recursos comprometidos a los usos que ellos mejor prefieran. Un ejemplo podría ser contratar a

¹⁴El uso de información en la toma de decisiones es un problema de todo el sistema. World Bank/IEG encontró, por ejemplo, que “donde han sido establecidos sistemas funcionales [monitoreo y evaluación] ... en raros casos hay resultados usados luego en la toma de decisiones” (2006, p. 47). Esto es exacerbado por la baja calidad (es decir, naturaleza inexacta) de los datos.



un pariente para enseñar en la escuela de la comunidad, en lugar de contratar a alguien potencialmente más calificado. A pesar de que algunas veces los documentos del BM se refieren a este problema de la rendición de cuentas local, no proporcionan pruebas de su existencia.¹⁵ En conjunto, la evidencia sugiere que las presuntas relaciones de rendición de cuentas no se han materializado en la práctica, de acuerdo con la teoría.

Las dinámicas de mercado que promueven la rendición de cuentas son las mismas que, en gran parte, generan eficiencia tanto social como técnica. Dada la ausencia de las dinámicas de rendición de cuentas, tal vez no debería sorprendernos que no haya datos en los documentos revisados en cuanto a la eficiencia social. Cuando los mecanismos basados en la disponibilidad de información, capacidad técnica de la comunidad, suministro de profesores y elección de escuelas no son funcionales, hay pocas razones para esperar un aumento en el grado en que las preferencias de los padres sean satisfechas (por ejemplo, eficiencia social). Pero, ¿qué hay de la eficiencia técnica, o el grado en el que cada consejo de escuela busca reducir los costos? Los gastos pueden ser reducidos bajo la descentralización porque las comunidades usan su tiempo y recursos para construir, rehabilitar y mantener las escuelas (Nielsen, 2007; World Bank/IEG, 2006). Dicho de otro modo, la evidencia sugiere que, en conjunto, los costos monetarios pueden ser reducidos como resultado de que las comunidades paguen tarifas y prodiguen tiempo, trabajo y materiales en especie, y no porque los consejos de las escuelas busquen la combinación más económica de insumos. Esto, a su vez, puede reflejar el hecho de que los presupuestos de las escuelas están dedicados, en gran medida, a los salarios de profesores y porque los consejos de las escuelas tienen pocos (si es que los tienen) fondos discrecionales. En efecto, en lugar de asignar presupuestos escolares de provisión pública para minimizar los costos, los padres pagan frecuentemente tarifas adicionales para cubrir los insumos básicos de las escuelas (Bray, 1996a, 1996b).

¹⁵ Bardhan (2002) sugiere que no se debe asumir siempre el fenómeno de captura de élite, porque depende de un gran número de factores que deberían ser investigados en una base de caso por caso.

La única forma de eficiencia demostrable con datos es la eficiencia interna, o el grado en que se ven afectados los niveles de repetición, fracaso y deserción escolar. Tanto Barrera-Osorio y colaboradores (2009) como Bruns y colaboradores (2011) afirman que estudios revisados por ellos muestran efectos positivos respecto a esto. Sin embargo, mientras la repetición, el fracaso y la deserción escolar pueden ocurrir de forma simultánea con la implantación de los programas de descentralización, en ausencia de una prueba contrafactual, no se sabe con certeza si el control comunitario sea la causa de estos resultados. Estos efectos positivos pueden resultar de los altos niveles de acceso que genera la descentralización al trasladar las responsabilidades a las comunidades. Con el fin de atribuir correctamente la reducción de repetición, fracaso y deserción escolar, los efectos de los incrementos en la disponibilidad de escuelas deben separarse de los impactos de los aumentos en el control por parte de las comunidades. Sin embargo, con respecto a la revisión presente, lo que sobresale es que, a pesar de que la idea de eficiencia –vista como la rendición de cuentas– es un primer argumento para promover la descentralización, las revisiones de los proyectos propios del BM no hacen comentarios en ninguna de las dimensiones de eficiencia postuladas en la teoría.

Distinta de la eficiencia, la equidad no es un concepto que concurra de manera frecuente en relación con la descentralización. Aunque el artículo de Behrman y King (2001) sugiere que –en teoría– una gran disponibilidad de información va a beneficiar a los pobres desproporcionadamente, esta línea de argumentación se encuentra pocas veces en otros documentos del BM. Asimismo, el impacto actual en la equidad está poco discutido en las revisiones multinacionales sobre la descentralización del BM. Tal vez esto se deba al potencial inherente de incrementar la inequidad, cuando la responsabilidad de administrar y manejar (ya sea en efectivo o en especie) la educación se otorga a comunidades heterogéneas. En World Bank/IEG (2006), la única revisión en la que se comenta sobre la equidad, se nota esta posibilidad inherente a la descentralización de afectar negativamente la equidad y se refiere al caso de Ghana y Perú:



El estudio de impacto en Ghana reveló que la descentralización en este país (involucrando una gran parte de financiamiento por distritos y comunidades) ha llevado a disparidades en la disponibilidad de recursos entre áreas pobres y no pobres. De forma similar, los administradores del caso de estudio en Perú percibieron grandes desigualdades en la capacidad del distrito para manejar efectivamente la educación bajo las nuevas leyes de descentralización propuestas por el país (*ibid.*: 43).

De igual manera, este reporte del GEI del BM cita a Uruguay –“tal vez el país más centralizado de Latinoamérica” (*ibid.*: 43)– como un ejemplo a seguir en el tratamiento de los resultados desiguales en educación. Sin embargo, con respecto a la equidad, la mayoría de los reportes revisados no habla de los beneficios teorizados, probablemente porque no existe evidencia contundente o no ha sido recolectada para comprobar las mejoras hipotéticas, relacionadas con la disponibilidad de información, el incremento en la competencia y la elección de escuelas. En cambio, las pocas afirmaciones hechas, en lo que respecta a la equidad, se relacionan con los impactos negativos que se derivan de las diferencias entre las comunidades, en sus niveles de recursos financieros y en sus capacidades técnicas.

Una mezcla de otros hallazgos corresponde a los beneficios y deficiencias de la implantación y la adopción de programas de descentralización. Primero, con respecto a los beneficios, tanto Barrera-Osorio y colaboradores (2009) como Bruns y colaboradores (2011) notan que “las políticas de descentralización en realidad cambiaron las dinámicas de la escuela, ya sea porque los padres se involucraron más o porque las acciones de los profesores cambiaron” (Barrera-Osorio *et al.*, 2009: 40). Los estudios en los que se basa este hallazgo muestran, por ejemplo, que los padres visitan la escuela más a menudo y que los profesores van con mayor frecuencia a las casas de los estudiantes (en comparación con escuelas que no están en programas de descentralización). Es importante la manera en que este hallazgo demuestra que las reformas de descentralización pueden llevar a más participación por parte de los padres en los asuntos de la escuela.

Sin embargo, hay serias deficiencias en la implantación y adopción. Por ejemplo, en la implantación, World Bank/IEG (2006)



encuentra que los modelos de descentralización han sido prematuramente asumidos. Esto es, en algunos países, las reformas fueron ampliadas “antes de que sus modelos fueran desarrollados del todo. En consecuencia, hay mucha ambigüedad sobre qué nivel del gobierno es responsable de diferentes funciones y cómo serán financiadas aquellas transferidas a gobiernos locales” (*ibid.*: 44). Estos hallazgos hablan de mayores problemas en cuanto a la capacidad del sistema. Sugieren que, además de empeorar la inequidad al nivel de la comunidad, las reformas de descentralización, de la manera en que son implantadas, con frecuencia disminuyen la habilidad de las estructuras administrativas gubernamentales para proporcionar el apoyo que las comunidades recientemente descentralizadas pueden requerir. En la medida en que este sea el caso en la descentralización, se reduce la probabilidad de que se concreten el funcionamiento según la teoría y los resultados de la descentralización.

Los hallazgos en la adopción pueden aclarar por qué las reformas se amplían precipitadamente. Nielsen (2007), el único en comentar sobre la adopción, asegura que: “en la mayoría de lugares parece que el modelo ha sido adoptado sin el beneficio de una prueba piloto o una buena evidencia de que el acercamiento pueda influir en la calidad de la escuela y los resultados del aprendizaje en un contexto dado” (*ibid.*: 90-91). Por un lado, es sorprendente que la adopción generalizada de estas políticas ocurriera sin una prueba piloto o con base en buenas evidencias. Por otro lado, como Nielsen (2007) señala, esto es consistente con el hecho de que, cuando la descentralización se convirtió en una prioridad oficial para los préstamos en 2009, lo hizo sin “ninguna evidencia de que la descentralización hiciera una diferencia en resultados valiosos para la educación”, pero con una clara “determinación [por el BM] de apoyar a países en sus movimientos hacia una mayor toma de decisiones locales” (*ibid.*: 84). Justo como la adopción de la descentralización ocurre en países sin buenas evidencias, de la misma forma, en los trabajos del BM sobre la educación, se hizo sin pruebas determinantes. Así, el hallazgo de Nielsen (2007) de que el BM generalmente no se involucra en las pruebas piloto ni demuestra los impactos positivos en la calidad de las escuelas, puede ser entendido como un



subproducto del hecho de que el BM es una institución ideológica que alienta un acercamiento al desarrollo basado en el mercado y, dentro de esto, apoya una estrecha concepción de participación basada en la rendición de cuentas a través de la descentralización.

CONCLUSIÓN

En este ensayo se ha intentado explorar el acercamiento del Banco Mundial a la participación. En el primer apartado se investigaron aquellas publicaciones oficiales que presentan el desarrollo general del acercamiento del BM, con el fin de trazar tanto el surgimiento de la participación como la trayectoria de pensamiento detrás de esta. Como se mostró, la idea de la participación del Banco surge junto con una llamada a los gobiernos a descentralizar la provisión de servicios públicos. La literatura también mostró que, a pesar del vigoroso lenguaje de la *Consulta del BM Mundial para la participación* (World Bank, 1996), la operación de la participación en el discurso oficial de este organismo descansa en la noción de que los ciudadanos participen en relaciones basadas en el mercado, a través de las cuales podrían ejercer su poder de compra, ya sea como consumidores informados, como palancas de rendición de cuentas para los proveedores de servicios, o directamente asumir el rol de manejo y entrega propia como servidores públicos.

El segundo apartado se enfocó en el MSP, el marco de trabajo extralimitado dentro del cual el BM entiende la participación. Al concretar el pensamiento que había sido desarrollado por más de dos décadas, este organismo enfatiza, a través de este marco, la noción de rendición de cuentas de ruta corta, que es considerada como la solución para la organización inherentemente problemática de los ministerios del gobierno central. Como se mostró, la idea que subyace a las relaciones de rendición de cuentas de ruta corta es que, al localizar las relaciones entre los proveedores de servicios y los consumidores, se es capaz de instituir una serie de estrechas y mecanizadas relaciones en las que los principales (clientes) reciben servicios de los agentes (proveedores) y a través de los cuales los primeros pueden incentivar a los últimos a mejorar sus servicios, o bien correr el riesgo de perder negocios ante sus competidores.

En el tercer apartado se mostró que el pensamiento en el trabajo del BM sobre educación con respecto a la participación se ha extendido paralelamente al pensamiento dentro del BM en general. Además, el sector de educación del BM ha desarrollado también justificaciones teóricas adicionales alrededor del funcionamiento y los beneficios de la participación en las reformas de la gobernanza. Específicamente, al cambiar la responsabilidad de la administración de las escuelas al nivel de la comunidad, al recibir por lo menos una porción del financiamiento de la educación por parte de los padres y al asumir que la competencia entre las escuelas va a aumentar, tanto los documentos del BM como su personal han postulado que la descentralización lleva al incremento de la eficiencia social y técnica, mejora la calidad, la efectividad y el acceso, así como a una reducción en la carga financiera del gobierno central y a una distribución más equitativa de la información sobre el desempeño de las escuelas (que a su vez facilita la operación del mecanismo de elección de escuelas, especialmente entre padres en pobreza).

Sin embargo, en el cuarto apartado se muestra que estos resultados hipotéticos no siempre se dan, y ni siquiera son abordados en la evaluación. Los documentos revisados mostraron que, en el mejor de los casos, los hallazgos en el mejoramiento de la calidad son mixtos. Estos trabajos también revelaron que la investigación no ha tratado la eficiencia, por lo menos no como en la teoría. No se dio atención ni al cumplimiento de las preferencias de los padres (eficiencia social) ni a la minimización de los costos a cargo de los padres en el consejo de la escuela (eficiencia técnica). El hecho de que la descentralización reduce los costos financieros se debe a que los gastos del gobierno central se reducen al cambiar el porcentaje de la aportación de las comunidades (en efectivo o en especie). La equidad, al igual que la eficiencia, también recibió muy poca atención en los reportes multinacionales revisados. Solo un estudio de GEI se refirió a ella, y reconoció que los proyectos del BM pueden incrementar “las disparidades en la disponibilidad de recursos entre las áreas pobres y no pobres” (World Bank/IEG, 2006: 43). Además, la literatura mostró que no hay razones para creer que las dinámicas teóricas de rendición de cuentas surgen y operan en la práctica, como se presume

en la concepción del BM sobre la participación, con un logro de beneficios. Esto es, los mecanismos basados excesivamente en la rendición de cuentas de suministros a profesores, disponibilidad de información, capacidad técnica de la comunidad y competencia entre escuelas, por lo general no son operacionalizados. Por otra parte, como fue señalado, la posibilidad de darse cuenta de los beneficios postulados es aún reducida por el hecho de que algunas veces la implantación se amplía prematuramente. Sin embargo, a pesar de estos problemas, hay que destacar que el BM no solo continúa impulsando su versión de la participación al nivel de la comunidad, sino también que, como se hizo evidente en su *Estrategia de la educación 2020*, busca modificar todas las relaciones en los sistemas de educación nacional por la versión de la ruta corta de la rendición de cuentas del MPS (World Bank, 2003, 2011).

Así, en la presente investigación se explora el acercamiento del BM al desarrollo y la gobernanza de la educación y muestra que en el centro de estos está una particular concepción de la participación. También se revisan los resultados de las reformas de la gobernanza de la educación que se basan en este pensamiento y son apoyadas por el BM. Al exponer estos problemas, la esperanza es que no solo quede claro cómo aborda la participación el BM, sino también que –contrario a la teoría–, como se muestra, es problemática una versión estrecha de la participación basada en la rendición de cuentas en el contexto de dinámicas de mercado no funcionales, y que puede ser más fructífero explorar acercamientos alternativos a la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación (Edwards y Klees, en prensa).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, J. *Social accountability in the public sector: A conceptual discussion*, Social Development Papers, 82, Washington, DC, World Bank, 2005.
- Bardhan, P. “Decentralization of governance and development”, en *The Journal of Economic Perspectives*, 16, 2002, pp. 185-205.

- Barrera-Osorio, F., T. Fasih, H. Patrinos y L. Santibáñez.** *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*, Washington, DC, The World Bank, 2009.
- Behrman, J. y E. King.** “Household schooling behaviors and decentralization”, en *Economics of Education Review*, 20, 2001, pp. 321-341.
- Bray, M.** *Decentralization of education: Community financing*, Washington, DC. World Bank, 1996a.
- Bray, M.** *Counting the full cost: Parental and community financing of education in East Asia*, Washington, DC, World Bank/ UNICEF, 1996b.
- Broad, R.** “Research, knowledge, and the art of ‘paradigm maintenance’: The World Bank’s development economics Vice-Presidency (DEC)”, en *Review of International Political Economy*, 13, 2006, pp. 387-419.
- Bruns, B., D. Filmer y H. Patrinos.** *Making schools work: New evidence on accountability reforms*, Washington, DC, World Bank, 2011.
- Burki, S., G. Perry y W. Dillinger.** *Beyond the center: Decentralizing the state*, Washington, DC, World Bank, 1999.
- Cornwall, A.** “Historical perspectives on participation in development”, en *Commonwealth & Comparative Politics*, 44, 2006, pp. 49-65.
- Cornwall, A. y K. Brock** “What do buzzwords do for development policy? A critical look at ‘participation,’ ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’”, en *Third World Quarterly*, 26, 2005, pp.1043-1060.
- Di Gropello, E. (ed.)** *Meeting the challenges of secondary education in Latin America and East Asia: Improving efficiency and resource mobilization*, Washington DC, World Bank, 2006a.
- Di Gropello, E.** *A comparative analysis of school-based management in Central America*, World Bank Working Paper 72, Washington, DC, World Bank, 2006b.
- Di Gropello, E.** “Education decentralization and accountability relationships in Latin America and the Caribbean region”, en T. Townsend (ed.). *International handbook of school*



effectiveness and improvement, Secaucus, NJ, Springer, 2007, pp. 503-521.

Easton, P. y S. Klees. "Conceptualizing the role of education in the economy", en F. Arnove, G. Althbach y G. Kelly (eds.). *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, Albany, NY, SUNY Press, 1992, pp. 123-142.

Edwards Jr., D. B. "Acomparison of local empowerment in education: Porto Alegre, Brazil and Chicago, USA", en *Research in Comparative and International Education*, 5, 2010, pp. 176-184.

Edwards Jr., D. B. "The development of global education policy: a case study of the origins and evolution of El Salvador's EDUCO program", tesis doctoral, University of Maryland, College Park, 2013.

Edwards Jr., D. B. y D. DeMatthews. "Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the in the post-WWII context", en *Education Policy Analysis Archives*, en prensa.

Edwards Jr., D. B. y S. Klees. "Participación en el desarrollo internacional y la gobernanza de educación: Tres perspectivas y tres casos de El Salvador", en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, en prensa.

Fiske, E. *Decentralization of education: Politics and consensus*, Washington, DC, World Bank, 1996.

Florestal, K. y R. Cooper. *Decentralization of Education: Legal Issues*, Washington, DC, World Bank, 1997.

Gunnarsson, V., P. Orazem, M. Sánchez y A. Verdisco. "Does local school control raise student outcomes?: Evidence on the roles of school autonomy and community participation", Working Paper 09012, Iowa, Department of Economics-Iowa State University, 2008.

Hanson, M. "Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues", en *Journal of Educational Administration*, 36, 1998, pp. 111-128.

Harvey, D. *A brief history of neoliberalism*, Nueva York, Oxford, 2005.



- Jimenez, E. y J. Tan, J.** “Decentralized and private education: The case of Pakistan”, en *Comparative Education*, 23, 1987, pp. 173-190.
- Kaester, R. y A. Gershberg.** “Lessons learned from Nicaragua’s school autonomy reform: A review of research by the Nicaraguan reform evaluation team of the World Bank”, ensayo escrito para el proyecto, “Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua”, Nueva York, New School University, 2002. Disponible en <http://www.newschool.edu/milano/cdrc/schoolreport/index.html>
- Klees, S.** “A Quarter century of neoliberal thinking in education: Misleading analyses and failed policies”, en *Globalization, Societies and Education*, 6, 2008, pp. 311-348.
- Lauglo, Jon.** “Forms of decentralisation and their implications for education”, en *Comparative Education*, 31 (1), 1995, pp. 5-29.
- Leal, P. A.** “Participation: The ascendancy of a buzzword in the neoliberal era”, en *Development and Practice*, 17, 2007, pp. 539-548.
- Levin, H.** “Concepts of economic efficiency and educational production”, en J. Froomkin, D. Jamison y R. Radner (eds.). *Education as an Industry*, Washington, DC, NBER, 1976, pp. 149-198.
- Lewis, M. y G. Pettersson.** *Governance in education: Raising performance*, Washington, DC, World Bank, 2009.
- Litvack, J., J. Ahmad y R. Bird.** *Rethinking decentralization in developing countries*, Sector Studies Series, Washington, DC, World Bank, 1998.
- Malen, B., R. Ogawa y J. Kranz.** “What do we know about school-based management? A case study of the literature – A call for research”, en W. Clune y J. Witte (eds.). *Choice and Control in American Education Volume 2: The Practice of Choice, Decentralization, and School Restructuring*, Nueva York, Falmer Press, 1990, pp. 289-342.
- Mundy, K.** “Civil society and its role in the achievement and governance of Education for All”, Background paper prepa-



red for the Education for All Global Monitoring Report 2009, UNESCO, 2008.

Mundy, K. y A. Verger. “The World Bank and its evolving role as an education policy governor”, en K. Martens y A. Kaasch (eds). *Actors and agency in global social governance*, Oxford, Oxford, en prensa.

Nielsen, H. D. “Empowering communities for improved educational outcomes: Some evaluation findings from the World Bank”, en *Prospects*, 37, 2007, pp. 81-93.

Patrinos, H. y D. Ariasingam. *Decentralization of education: Demand-side financing*, Washington, DC, World Bank, 1997.

Peterson, G. E. *Decentralization in Latin America: An overview of lessons and issues*, Washington, DC, World Bank/LATAD, mayo de 1994.

Prawda, J. “Educational decentralization in Latin America: Lessons learned”, en *International Journal of Educational Development*, 13, 1993, pp. 253-264.

Psacharopoulos, G., J. Tan y E. Jimenez. *The financing of education in developing countries: An exploration of policy options*, Washington, DC, The World Bank, 1986.

Reimers, F. y S. Cárdenas. “Who Benefits from School-Based Management in Mexico?” en *Prospects*, 37, 2007, pp. 37-56.

Schedler, A. “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, 2008. Disponible en <http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>

Umansky, I. y E. Vegas. “Inside decentralization: How three Central American school-based management reforms affect student learning through teacher incentives”, en *The World Bank Research Observer*, 22, 2007, pp. 197-215.

Verger, A. “Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts”, en *Journal of Education Policy*, 27, 2012, pp. 109-130.

Whitty, G. y T. Edwards. “School choice policies in England and the United States: An exploration of their origins and significance”, en *Comparative Education*, 34, 1998, pp. 211-227.



- Winkler, D.** *Decentralization in education: An economic perspective*. Population and Human Resources Department Paper, Washington, DC, World Bank, 1989.
- Winkler, D. y A. Gershberg.** “Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling”, LCSHD Paper Series No. 59, Washington, DC, World Bank, 2000.
- Winkler, D. y A. Gershberg.** *Education decentralization in Africa: A review of recent policy and practice*, Washington, DC, World Bank, 2003.
- World Bank.** *World development report, 1980*, Washington, DC, World Bank, 1980.
- World Bank.** *World development report 1983: Management in Development*, Washington, DC, World Bank, 1983.
- World Bank.** *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable development*, Washington, DC, World Bank, 1989.
- World Bank.** *Managing development: The governance dimension*, Discussion Paper, Washington, DC, World Bank, 1991.
- World Bank.** *Governance and development*, Washington, DC, World Bank, 1992.
- World Bank.** *Governance: The World Bank experience*, Washington, DC, World Bank, 1994.
- World Bank.** *Priorities and strategies for education: A World Bank Review*, Washington, DC, World Bank, 1995.
- World Bank.** *The World Bank participation sourcebook*, Washington, DC, World Bank, 1996.
- World Bank.** *World Development Report 1997: The state in a changing world*, Washington, DC, World Bank, 1997.
- World Bank.** *Education sector strategy*, Washington, DC, World Bank, 1999.
- World Bank.** *World development report 2004: Making services work for poor people*, Washington, DC, World Bank, 2003.
- World Bank.** *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*, Washington, DC, World Bank, 2005.
- World Bank.** *Guiding principles for implementing school-based management programs*, Washington, DC, World Bank, 2007. Disponible en <http://www.worldbank.org/education/economicscd>



World Bank. *What do we know about school-based management?* Washington, DC, World Bank, 2008.

World Bank. *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development,* Washington, DC, World Bank, 2011.

World Bank/Independent Evaluation Group. *From schooling to access to learning outcomes: an unfinished agenda – an evaluation of World Bank support to primary education,* Washington, DC, World Bank, 2006.

World Bank/Independent Evaluation Group. *World Bank support to education since 2001: A portfolio note,* Washington, DC, World Bank, 2010.

