

# Gestión para el aprendizaje

Medición y fortalecimiento de la gestión de la educación en América Latina y el Caribe

Melissa Adelman y Renata Lemos





EL DESARROLLO INTERNACIONAL BAJO LA LUPA

# Gestión para el aprendizaje

Medición y fortalecimiento de la gestión de la educación en América Latina y el Caribe

MELISSA ADELMAN Y RENATA LEMOS



GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Algunos derechos reservados  
1 2 3 4 24 23 22 21

Los libros de esta serie se publican para comunicar los resultados de la investigación, el análisis y la experiencia operativa del Banco Mundial con el menor retraso posible. El alcance de la edición en otros idiomas varía de un libro a otro.

Este trabajo es producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otra información que se muestra en cualquier mapa en este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial con respecto al estatus legal de cualquier territorio o el respaldo o aceptación de tales límites.

Nada de lo contenido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

### Derechos y Permisos



Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia de atribución de Creative Commons, usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso con fines comerciales, bajo las siguientes condiciones:

**Atribución**—Cite el trabajo de la siguiente manera: Adelman, Melissa y Renata Lemos. 2021.

*Gestión para el aprendizaje: Medición y fortalecimiento de la gestión de la educación en América Latina y el Caribe.* El Desarrollo Internacional Bajo la Lupa. Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-1762-5. Licencia: Atribución de Creative Commons CC BY 3.0 OIG.

**Traducciones**—si hace una traducción de este trabajo, agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue hecha por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable de ningún contenido o error en esta traducción.

**Adaptaciones**—si hace una adaptación de este trabajo, agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta es una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Los puntos de vista y opiniones expresados en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no están respaldados por el Banco Mundial.

**Contenido de terceros**—El Banco Mundial no es necesariamente el propietario de cada componente del contenido del trabajo. Por lo tanto, el Banco Mundial no garantiza que el uso de cualquier componente individual de propiedad de un tercero o parte contenida en el trabajo no infringirá los derechos de esos terceros. El riesgo de reclamaciones derivadas de dicha infracción recae exclusivamente en usted. Si desea reutilizar un componente del trabajo, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para esa reutilización y obtener el permiso del propietario de los derechos de autor. Los ejemplos de componentes pueden incluir, entre otros, cuadros, gráficos o imágenes.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deben dirigirse a World Bank Publications, Grupo Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE UU.; Email: [pubrights@worldbankgroup.org](mailto:pubrights@worldbankgroup.org).

ISBN: 978-1-4648-1762-5  
DOI: 10.1596/978-1-4648-1762-5

*Foto de cubierta:* © Mark Colton. Usada con el permiso de Mark Colton. Se requiere permiso adicional para su reutilización.

*Diseño de la portada:* Debra Naylor / Naylor Design Inc.

# Contenido

<i>Agradecimientos</i>	<i>vii</i>
<i>Sobre las Autoras</i>	<i>ix</i>
<i>Abreviaturas y siglas</i>	<i>xi</i>

## **Resumen Ejecutivo** 1

### **CAPÍTULO 1 ¿Por Qué Estudiar la Gestión en los Sistemas Educativos de ALC?** 5

Notas	13
Referencias	14

### **CAPÍTULO 2 Gestores, Estructuras y Prácticas** 17

Quiénes son los gestores en las escuelas públicas de ALC	18
Estructuras organizacionales para gestionar las escuelas y los sistemas educativos de ALC	24
Oferta y calidad de las prácticas de gestión de la educación en ALC	30
Notas	42
Referencias	43

### **CAPÍTULO 3 Importancia de la Gestión para los Resultados Educativos** 47

Gestión escolar en el día a día	49
Gestión de los choques en las escuelas	53
Gestores y prácticas de gestión en los niveles intermedios	58
Gestión a nivel del sistema y prestación del servicio	59
Notas	64
Referencias	65

### **CAPÍTULO 4 Cómo Mejorar la Gestión Educativa en ALC** 71

Fortalecimiento de los procesos de selección de los directores de escuela	71
Brindar capacitación, apoyo e incentivos	76
Alinear los niveles del sistema	84
Notas	86
Referencias	87

**CAPÍTULO 5 Balance de la Situación y Mirada Hacia el Futuro 91**

Cómo medir la gestión como catalizador para mejorar	91
Importancia de la gestión para los resultados educativos	92
Cómo mejorar la gestión: selección, apoyo y alineación	94
Una agenda para futuras investigaciones	95
Referencias	96

**Apéndice 99****Gráficos**

1.1	Mayor cantidad de años de escolaridad completados en promedio en los países de América Latina y el Caribe que en otros países con niveles de desarrollo similares	6
1.2	Menor calidad de la educación en promedio en los países de América Latina y el Caribe que en otros países con niveles de desarrollo similares	7
1.3	Alto gasto en educación en varios países de América Latina y el Caribe en comparación con los promedios de los grupos de ingresos	8
1.4	Sustanciales pérdidas de aprendizaje esperadas debido al cierre de las escuelas por COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe	9
1.5	Variación sustancial en la eficiencia escolar dentro y entre los países de América Latina y el Caribe que sugiere la posibilidad de mejoras con los niveles de gasto actuales	11
1.6	Las escuelas mejor gestionadas son más eficientes y producen un mayor aprendizaje de los estudiantes para un nivel dado de insumos medidos en América Latina y el Caribe	12
1.7	Radiografía de la creciente cantidad de datos sobre la gestión y evidencia de su importancia en el sector educativo en América Latina y el Caribe	13
2.1	Coexistencia de múltiples métodos de selección para los directores de escuelas públicas, incluida la competencia por méritos y el nombramiento por parte de las autoridades, dentro de los países de América Latina y el Caribe	19
2.2	Variación sustancial en el nivel educativo de los directores de escuelas públicas en los países de América Latina y el Caribe	20
2.3	Sesgo hacia directores masculinos de escuelas públicas en comparación con los docentes en los países de América Latina y el Caribe	21
2.4	En muchos países de América Latina y el Caribe los directores de escuelas públicas comienzan a una edad temprana y permanecen en el cargo durante varios años	22
2.5	Muchos directores de escuelas públicas cuentan con el apoyo de consejos escolares o de comités de administrativos en países de América Latina y el Caribe	23
2.6	En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los directores de escuelas públicas tienen más autonomía para tomar decisiones respecto a las prácticas que afectan directamente a los estudiantes que respecto a las prácticas relacionadas con el personal	25
2.7	En los países de América Latina y el Caribe la mayoría de los directores de escuelas públicas tienen contratos a término indefinido con sus escuelas	26
2.8	Los programas de capacitación en gestión respaldados por el gobierno en países seleccionados de América Latina y el Caribe son un buen comienzo, pero tienen un amplio margen para mejorar su organización, contenido y ejecución	28
2.9	Los directores de escuelas públicas reportan que dividen su tiempo en muchas tareas y para muchas partes interesadas diferentes en Brasil, Chile y México	32
2.10	Diferencias sustanciales en la asignación de tiempo real, percibida e ideal de los directores de escuela y directores pedagógicos en centros de educación infantil en Brasil	33

- 2.11 La calidad de las prácticas de gestión escolar en las escuelas públicas varía sustancialmente de país a país y dentro de ellos, de acuerdo con el índice de la Encuesta Mundial de Gestión 36
- 2.12 Alta prevalencia de prácticas débiles, pero variación importante en la adopción de prácticas de preparación y mitigación de desastres en las escuelas de Haití después de un gran huracán, según un nuevo Índice de la SDMS (Encuesta de Gestión de Desastres Escolares) 38
- 2.13 Variación sustancial de la incoherencia en la asignación de tareas entre los países y dentro de ellos, según una nueva Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo 41
- 3.1 Mayor evidencia de una fuerte correlación positiva entre las prácticas de gestión escolar y los resultados educativos en las escuelas públicas y privadas en múltiples medidas y países 48
- 3.2 Menor calidad de las prácticas de gestión de personal en las escuelas públicas que en las escuelas privadas en promedio en América Latina y el Caribe 50
- 3.3 Tanto la gestión de personas como la gestión de operaciones desempeñan un rol en mejorar el aprendizaje a través de los canales de selección y de incentivos 51
- 3.4 Las escuelas bien gestionadas y mal gestionadas en Haití tenían las mismas probabilidades de ser sorprendidas por los impactos del huracán Matthew 55
- 3.5 Las escuelas mejor gestionadas que sufrieron daños por el huracán Matthew, en Haití, reabrieron más rápido y los docentes y estudiantes regresaron antes que en las escuelas mal gestionadas 56
- 3.6 Las escuelas mejor gestionadas afectadas por el huracán Matthew, en Haití, adoptaron posteriormente mejores prácticas de preparación y mitigación de desastres, mientras que las escuelas que no sufrieron daños no lo hicieron 57
- 3.7 Variación sustancial en la asignación *de jure* de tareas y, en todos los casos, la minoría de tareas se les asigna a directores de escuela en Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú 61
- 3.8 La comprensión de la asignación *de facto* de tareas en 10 funciones educativas básicas, muestra una incoherencia sustancial dentro de los sistemas educativos de Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú 62
- 3.9 Correlación negativa entre el porcentaje de tareas completamente incoherentes y el aprendizaje de los estudiantes a nivel escolar en Brasil, República Dominicana y Perú 63
- 4.1 Impacto pequeño pero positivo y estable al cambiar de nombramientos municipales a exámenes para la administración pública para directores de escuela en Chile 74
- 4.2 La introducción de un examen para seleccionar directores de escuela en Perú tuvo a corto plazo un impacto negativo pero persistente en el valor agregado estudiantil en múltiples cohortes en las escuelas rurales, pero no en las urbanas 76
- 4.3 Los programas de capacitación en gestión aumentan más el aprendizaje de los estudiantes en las escuelas si los directores son más inteligentes, más jóvenes y tienen un mayor sentido de responsabilidad y perseverancia en Houston, Texas 78
- 4.4 El programa de capacitación en gestión de escuelas basado en resultados en São Paulo, Brasil, muestra efectos positivos significativos en los puntajes en matemáticas de los estudiantes de bajo rendimiento, pero no en los puntajes de lectura (portugués) 79
- 4.5 En La Rioja, Argentina, el proporcionarles a los líderes escolares datos oportunos y fáciles de usar sobre el aprendizaje de los estudiantes elevó los puntajes de las pruebas posteriores, pero agregar el fortalecimiento de capacidades no ayudó 80

- 4.6 El programa de apoyo enfocado para que los directores retengan a los niños en la escuela ayuda a reducir la deserción escolar en Guatemala, particularmente en las escuelas más grandes y para los niños varones 83
- 4.7 El programa de fortalecimiento de capacidades de gestión centrado en alinear a los actores locales para mejorar el rendimiento estudiantil ha tenido resultados positivos en todo Brasil 86

### **Cuadros**

- 2.1 Prácticas de gestión medidas en la Encuesta Mundial de Gestión 33
- 2.2 Prácticas de gestión medidas en la Encuesta de Gestión de Desastres en las Escuelas 37
- 2.3 Funciones básicas de un sistema educativo medidas con la Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo 39
- A.1 Prácticas de gestión medidas a través de instrumentos de encuesta 99



# Agradecimientos

Este estudio está patrocinado por la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe (ALC). Las etapas iniciales de este estudio se realizaron bajo la dirección general de Jorge Familiar (antiguo Vicepresidente Regional para ALC), Carlos Végh (antiguo Economista Jefe para ALC), Daniel Lederman (antiguo Economista Principal de la Oficina del Economista Jefe) y Reema Nayar (antigua Gerente de Práctica, Educación en ALC). El estudio fue completado y publicado bajo la guía general de Martín Rama (Economista Principal para ALC), Elena Ianchovichina (Economista Principal de la Oficina del Economista Jefe), Emanuela Di Gropello (Gerente de Práctica, Educación en ALC) y Luis Benveniste (Director Regional de Desarrollo Humano en ALC). El estudio contó con los comentarios de revisión de pares de parte de Ciro Avitabile (Economista Principal, Banco Mundial), Nick Bloom (Profesor, Universidad de Stanford), David Evans (Investigador Principal, Centro para el Desarrollo Global), Justin Sandefur (Investigador Principal, Centro para el Desarrollo Global), Sunčica Vujić (Profesora Asociada, Universidad de Antwerpen) y dos revisores anónimos del Foro de Desarrollo de América Latina. Las autoras también le agradecen a los participantes de un taller de autores de 2018 por los comentarios que ayudaron a darle forma al estudio, y a Yanina Domenella, María José Vargas y Vicente García por su asistencia de investigación.



## Sobre las Autoras

**Melissa Adelman** es Economista Sénior en la Práctica Global de Educación del Banco Mundial, donde ha liderado actividades analíticas y operativas en diversos contextos, incluyendo la República Democrática del Congo, República Dominicana, Haití y Guatemala. Adelman también se desempeña como Líder Temática en el tema de capacidad de gestión y prestación de servicios para la Práctica Global, asesorando a equipos y contrapartes sobre asuntos de gestión escolar y gestión del sistema. Antes de unirse al Banco Mundial en 2012, Adelman fue consultora en gestión en Bain & Company en los Estados Unidos y en la India. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Harvard.

**Renata Lemos** es Economista Sénior en la Práctica Global de Educación del Banco Mundial, donde ha trabajado en operaciones y actividades analíticas en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Lemos es integrante del equipo central de investigación de World Management Survey (Encuesta Mundial de Gestión) y su trabajo reciente se enfoca en temas de economía organizacional y de la gestión en el sector público. Antes de unirse al Banco Mundial en 2016, fue profesora en el Departamento de Economía de la Universidad de Stanford e investigadora asociada en el Center for Economic Performance, en el London School of Economics y en Harvard Business School. Tiene un doctorado en economía de la tierra (microeconomía aplicada) de la Universidad de Cambridge.



## Abreviaturas y siglas

ALC	América Latina y el Caribe
D-WMS	Development World Management Survey (Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo)
DRM	Disaster Risk Management (Gestión del Riesgo de Desastres-encuesta)
EGRA	Early Grade Reading Assessment (Evaluación de Lectura Inicial)
ESCS	Education System Coherence Survey (Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo)
IC	intervalo de confianza
ITBS	Iowa Test of Basic Skills (Prueba de Habilidades Básicas de Iowa)
JdeF	Jovem de Futuro
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ONG	organización no gubernamental
PHVA	planear-hacer-verificar-actuar
PIB	producto interno bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PPA	paridad del poder adquisitivo
SDMS	Encuesta de Gestión de Desastres de las Escuelas
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SMC	School Management Committee (Comité escolar)
SMTSI	School Management Training Survey Instrument (Instrumento de Encuesta sobre Capacitación en Gestión Escolar)
STAAR	State of Texas Assessments of Academic Readiness (Evaluaciones de preparación académica del estado de Texas)
TALIS	Teaching and Learning International Survey (Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje)
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TRI	Teoría de la Respuesta al Ítem
WMS	World Management Survey (Encuesta Mundial de Gestión)



# Resumen Ejecutivo

¿Cómo pueden los países lograr avances sostenibles a escala en el aprendizaje de los estudiantes? Esta es una interrogante apremiante para América Latina y el Caribe (ALC) —y para el mundo en desarrollo en general— a medida que los países buscan desarrollar capital humano para impulsar el crecimiento sostenible. El acceso a la escuela se ha expandido de manera significativa, permitiendo que casi todos los niños de la región asistan a la escuela primaria; sin embargo, muchos no adquieren las habilidades básicas y abandonan la escuela antes de terminar la secundaria debido, en parte, a la baja calidad de los servicios prestados. La mayor parte de la evidencia muestra que es el aprendizaje, y no la escolarización en sí misma, lo que contribuye a los ingresos individuales, al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad. Para ALC en particular, los bajos niveles de capital humano son un factor crítico para explicar el desempeño relativamente deficiente del crecimiento de la región durante las últimas décadas. Los insumos de fácil medición son bien conocidos y el objetivo está relativamente claro, pero elevar el rendimiento estudiantil a gran escala sigue siendo un desafío. ¿Por qué?

Parte de la respuesta está en la gestión: los gestores, las estructuras y las prácticas que guían la manera en que los insumos del sistema educativo se traducen en productos y, en última instancia, en resultados. Si bien a menudo se menciona a la gestión (y los conceptos relacionados, como las instituciones, la gobernanza o el liderazgo) como un factor importante en las discusiones sobre políticas educativas, se ha hecho relativamente poca investigación cuantitativa para definirla y medirla. Y se ha hecho aún menos para analizar cómo y cuánto importa la gestión para la calidad de la educación. Este estudio comienza a llenar estos vacíos con nuevos aportes conceptuales y empíricos que se pueden sintetizar en cuatro mensajes clave.

**Es poco probable que el aprendizaje de los estudiantes mejore a gran escala sin una mejor gestión.** Las intervenciones individuales pueden tener éxito en el corto plazo, pero casi cualquier iniciativa o programa —desde capacitar a los docentes en el aula hasta proporcionar comidas escolares— requiere que los sistemas de educación pública tengan una gestión eficaz, además de un financiamiento adecuado, para llegar a la mayoría de los niños de ALC. La evidencia correlacional dentro de los países y entre los países de la región y a nivel mundial, junto con un número creciente de evaluaciones de impacto, muestran que los

gestores más calificados y el uso de prácticas de gestión más efectivas pueden mejorar la enseñanza y el aprendizaje. La evidencia de todos los países que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) respalda esta idea: pasar del cuartil inferior al cuartil superior de la calidad de gestión escolar se asocia con aproximadamente tres meses adicionales de escolaridad durante tan sólo un año.

Además, debido a que los gestores individuales o los sistemas de gestión afectan a un número relativamente grande de docentes y estudiantes, el costo marginal por alumno de la implementación de intervenciones efectivas puede ser muy bajo y la tasa interna de retorno muy alta.

**La calidad de la gestión puede medirse y debe medirse como un catalizador para mejorar.** Capturar los procesos y las prácticas de gestión no es tan sencillo. Sin embargo, ahora se pueden usar varios instrumentos nuevos para medir de manera consistente tanto la calidad de la gestión en las escuelas, incluido el uso del tiempo y el enfoque de los directores (desde las actividades escolares del día a día hasta la gestión de choques), así como la gestión del sistema de educación más allá del nivel escolar. Estas herramientas pueden apoyar la formulación de políticas de varias maneras: (a) pueden proporcionar una radiografía de qué tan bien funcionan las escuelas o los sistemas para informar las políticas a nivel macro, (b) pueden identificar prácticas específicas que se pueden fortalecer en programas y áreas de intervención, (c) pueden rastrear los impactos de los cambios en las políticas o programas en las prácticas de los gestores en el sistema, y (d) se pueden utilizar para informar a los gestores sobre su propio desempeño, brindando retroalimentación y oportunidades para mejorar. Además, gracias en parte a la creciente participación en evaluaciones internacionales estandarizadas y a nuevos instrumentos de medición, también está aumentando la disponibilidad de datos sobre los propios gestores y las estructuras organizacionales que los rodean.

**La gestión afecta qué tan bien funciona cada nivel de un sistema educativo, desde las escuelas individuales hasta las unidades centrales, y qué tan bien funcionan conjuntamente.** A nivel escolar, una mejor gestión puede fortalecer la experiencia de aprendizaje diaria al motivar a los docentes y estudiantes a que realicen su mejor esfuerzo y al facilitarles el apoyo y los insumos que necesitan. Una mejor gestión también puede moderar los diversos choques que enfrentan las escuelas, desde recortes de presupuesto hasta desastres naturales, como los terremotos y huracanes comunes en ALC, hasta emergencias de salud pública, como la actual pandemia de COVID-19. A nivel del sistema, las unidades mejor gestionadas, que están alineadas en torno a una asignación coherente de responsabilidades y de objetivos comunes, pueden brindar mejores servicios. Por ejemplo, ellas pueden asignar docentes a las escuelas que los necesitan y garantizar que los establecimientos educativos se mantengan adecuadamente y sean apropiados para el aprendizaje. Nuevas investigaciones conceptuales y empíricas exploran estos canales y comienzan a identificar el rol de la gestión para impulsar las diferencias entre escuelas, sectores (públicos y privados) y países.

**En la actualidad, los países de ALC tienen abiertas diferentes vías para fortalecer la gestión, con el potencial de obtener resultados significativos.** En términos generales, la evidencia emergente apunta a tres enfoques principales para fortalecer la gestión en las escuelas y en los sistemas: mejorar los procesos de selección de los gestores; crear o mejorar marcos de carrera de gestión con capacitación, apoyo e incentivos; y alinear a los actores del sistema para brindar servicios de calidad.



- **Mejorar los procesos de selección de los gestores.** En países de ALC y del mundo, muchos directores de escuelas consiguen el puesto mediante nombramientos políticos, mediante criterios que no están basados en el mérito, o se ganan su puesto únicamente por ser los docentes con la mayor cantidad de años de servicio. Es poco probable que estos procesos seleccionen candidatos que cuenten con las habilidades y la motivación necesarias para gestionar las escuelas de manera efectiva y mejorar el rendimiento estudiantil. Los sistemas educativos de alto rendimiento a nivel mundial adoptan un enfoque deliberado para desarrollar y seleccionar al personal de gestión. Una nueva investigación sobre las experiencias recientes de cambios de políticas en los métodos de selección de gestores en Brasil, Chile y Perú, muestra que alejarse de los nombramientos políticos puede cambiar quién es seleccionado para dirigir las escuelas y, con ello, cambiar el desempeño posterior de las mismas. Sin embargo, tener en cuenta la calidad del grupo de candidatos, las condiciones locales y la economía política en general, son fundamentales para los impactos finales de estas reformas en el rendimiento estudiantil.
- **Desarrollar e implementar programas de capacitación y apoyo prácticos y coherentes.** Aún queda mucho por aprender acerca de los marcos efectivos de carreras directivas. No obstante, la evidencia emergente sugiere que los programas prácticos de capacitación previa al servicio, de inducción y durante el servicio que se enfocan en prácticas específicas vinculadas a mejorar el rendimiento estudiantil pueden tener impactos considerables en las prácticas directivas y, en última instancia, en el rendimiento estudiantil. En los Estados Unidos, una capacitación intensiva en liderazgo educativo, realizada a lo largo de dos años durante el servicio e impartida a los directores de escuela que permanecieron en la misma escuela durante esos dos años, elevó los puntajes de las pruebas de los estudiantes en 0,15-0,30 desviaciones estándar. En Argentina, proporcionarles a los líderes escolares datos de aprendizaje fáciles de entender para sus estudiantes y orientación sobre cómo usarlos elevó los puntajes de las pruebas posteriores de los estudiantes en aproximadamente 0,3 desviaciones estándar. En Guatemala, un breve programa de capacitación orientado a la práctica para líderes escolares se centró en la prevención de la deserción escolar y redujo la deserción de los estudiantes en un 4 por ciento. Sin embargo, muchos de los programas de capacitación durante el servicio para directores de escuelas que son respaldados por el gobierno adoptan un enfoque general, que cubre una amplia gama de temas con un énfasis limitado en la práctica, lo que sugiere la necesidad de investigar más sobre su efectividad.
- **Definir y asignar mejor los roles en todos los niveles del sistema educativo y abordar las incoherencias.** En muchos países de ALC, la calidad de los servicios prestados por las escuelas públicas depende tanto de los burócratas que están por encima del nivel escolar como de los propios directores de escuela. Nuevos datos de Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú muestran que cuando los burócratas no comparten un entendimiento común de sus roles y responsabilidades, el aprendizaje de los estudiantes es menor. En Brasil, una evaluación de impacto encontró que un programa para desarrollar la capacidad de gestión que alinea a los directores de escuela y a los gestores de educación locales en torno a objetivos específicos de rendimiento estudiantil, aumentó los puntajes de los estudiantes en las pruebas en aproximadamente 0,1 desviaciones estándar y fue altamente costo-efectivo.

Es posible progresar dentro de las limitaciones de la economía política existentes, pero una reforma más profunda requiere de un fuerte

compromiso político. Dadas las consecuencias económicas negativas de la pandemia de COVID-19 y las incertidumbres a corto plazo, los países de ALC no tienen margen para grandes aumentos en el financiamiento. Algunas reformas son principalmente técnicas y pueden adaptarse a las estructuras existentes. Por ejemplo, aclarar la asignación de responsabilidades y articular los objetivos comunes en cada nivel del sistema, o fortalecer la capacidad de los directores de escuela para brindarles a los docentes retroalimentación efectiva (pero esencialmente no vinculante), puede tener impactos positivos y costo-efectivos con inversiones relativamente modestas. Es probable que otras reformas, como la reasignación de funciones y responsabilidades dentro de un ministerio o el cambio de mecanismos para la selección de gestores, interfieran con intereses arraigados y requieran una gran voluntad política para su aprobación. Sin embargo, otras reformas, como el desarrollo y la implementación de nuevos programas integrales de capacitación, requieren un compromiso real en términos de recursos financieros y técnicos. Para todas estas medidas, el conocimiento generalizado de la crisis de aprendizaje de los estudiantes, junto con el rápido crecimiento del conocimiento sobre el rol que desempeña la gestión para enfrentarla, puede ayudar a impulsar el cambio.

Este estudio desarrolla cada uno de estos mensajes, sintetiza datos e investigaciones recientes y presenta los resultados de nuevas iniciativas de investigación de toda la región. El capítulo 1 presenta la motivación del informe, describiendo el contexto del bajo promedio de los resultados de aprendizaje y las limitaciones fiscales de América Latina y el desafío compartido por muchos países, más allá de ALC —, de realizar mejoras sistémicas en el rendimiento estudiantil. El capítulo 2 describe los nuevos instrumentos de recopilación de datos y datos descriptivos de ALC sobre gestores, estructuras organizacionales y prácticas de gestión. El capítulo 3 establece un marco conceptual para la gestión de la educación y profundiza en los canales a través de los cuales la gestión puede afectar el rendimiento estudiantil. Este capítulo destaca un nuevo marco teórico y la evidencia que lo apoya respecto a varios elementos: la gestión diaria de las escuelas; evidencia empírica de Haití que muestra que las escuelas mejor gestionadas son más resilientes a los choques; y evidencia empírica sobre cuán bien funcionan los sistemas de educación pública, con nuevos datos de Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú. El capítulo 4, toma como base los hallazgos de los capítulos 2 y 3, describe nuevas investigaciones sobre cómo mejorar la gestión en toda la región, y presenta los impactos de (a) los cambios en las políticas para la selección de directores de escuelas en Brasil, Chile y Perú; (b) los diferentes tipos de programas de capacitación para la gestión escolar en Argentina, Brasil y Guatemala; y (c) un programa para alinear a los actores del sistema hacia metas comunes en Brasil. El capítulo 5 resume los mensajes clave de la investigación presentada e identifica varias áreas para el trabajo futuro.

# 1 ¿Por Qué Estudiar la Gestión en los Sistemas Educativos de ALC?

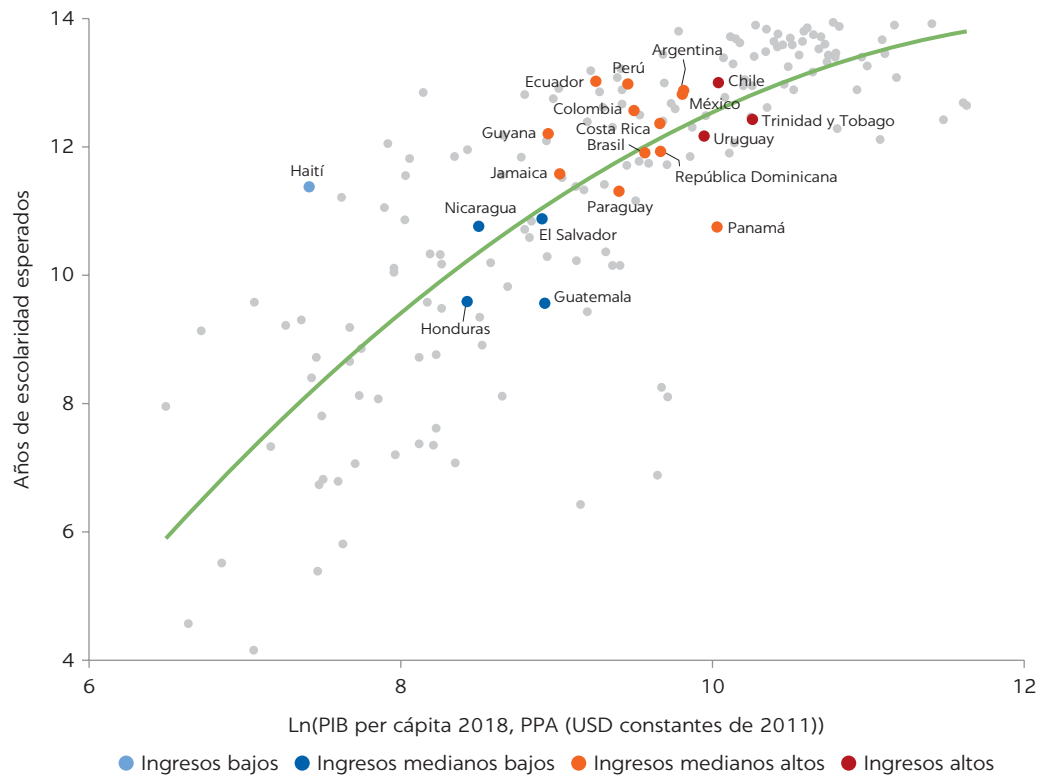
Desde finales de la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han incrementado rápidamente el nivel educativo de su juventud (gráfico 1.1), y ahora un joven promedio de 18 años de edad tiene aproximadamente 11,5 años de escolaridad (Adelman y Székely 2016; Bassi, Busso y Muñoz 2015; Székely y Karver 2021). El acceso a la educación se ha expandido rápidamente, en particular en los niveles de educación secundaria y terciaria, y ha sido facilitado por inversiones públicas y privadas. Esta expansión ha desempeñado un papel importante en ayudar a las personas a salir de la pobreza y ha contribuido al rápido crecimiento de la clase media (Ferreira y otros 2013). Sin embargo, la calidad promedio de la educación en la región es baja, y todos los países de ALC participantes obtuvieron puntajes ubicados en la mitad inferior a nivel mundial en matemáticas, lectura y ciencias en los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2015 y 2018. Cuando los logros educativos se ajustan al aprendizaje, los jóvenes obtienen tan sólo el equivalente del 55 por ciento de años de escolaridad en Guyana y Haití y el 75 por ciento en Chile, en relación con lo que habrían alcanzado si se maximizara el aprendizaje (World Bank 2018). Como resultado de ello, los países de ALC generalmente se encuentran rezagados respecto de los países con niveles similares de PIB per cápita en calidad de la educación (gráfico 1.2).

La mayor parte de la evidencia muestra que es el aprendizaje, no la escolarización en sí misma, lo que contribuye a ingresos individuales, al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad (González-Velosa, Rosas y Flores 2016; Hanushek y Woessmann 2015).<sup>1</sup> Para ALC en particular, los bajos niveles de capital humano son un factor crítico para explicar el crecimiento relativamente débil de la región durante el último medio siglo (Hanushek y Woessmann 2012a, 2012b). Sin embargo, los sistemas educativos se han organizado en gran medida en torno a la expansión de la cobertura, con relativamente poco énfasis en la calidad o en los resultados (Pritchett 2015; World Bank 2018).

Por tanto, cómo aumentar la calidad de los servicios educativos y mejorar los resultados educativos es una pregunta apremiante. Los insumos de fácil medición son bien conocidos y el objetivo está relativamente claro, pero identificar enfoques confiables para mejorar los resultados de los estudiantes a gran escala sigue siendo un desafío. Una gran cantidad de investigaciones se han centrado en

GRÁFICO 1.1

### Mayor cantidad de años de escolaridad completados en promedio en los países de América Latina y el Caribe que en otros países con niveles de desarrollo similares



Fuente: Banco Mundial.

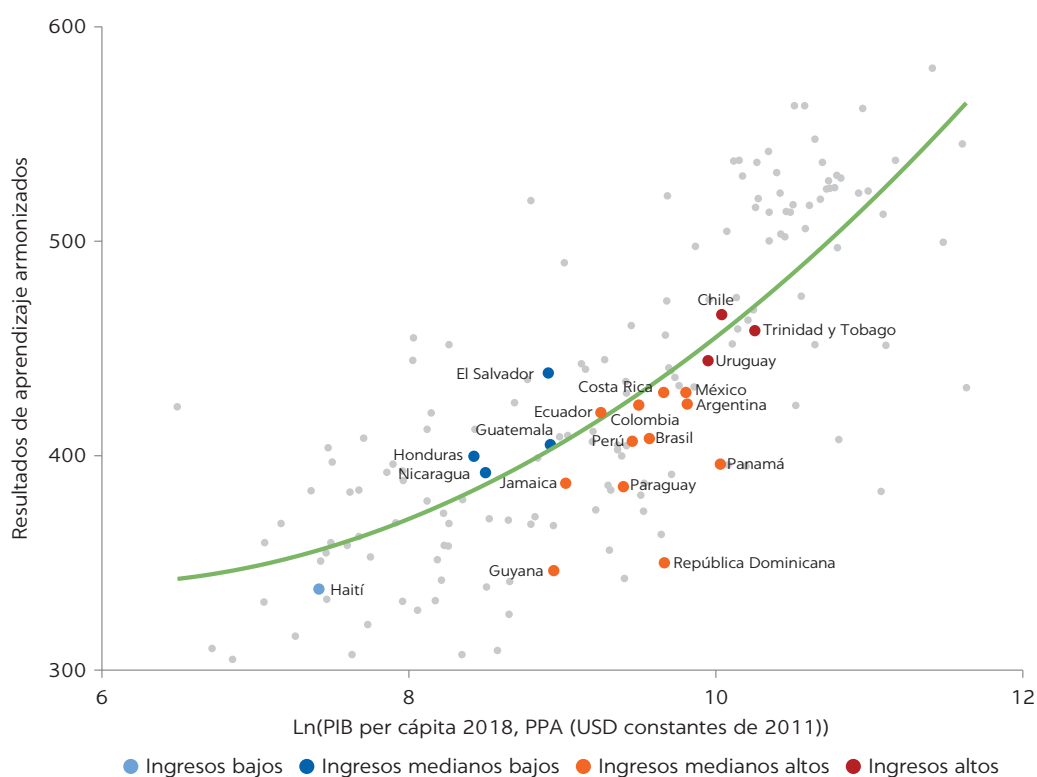
Nota: El gráfico muestra en el eje horizontal el logaritmo del PIB per cápita a nivel de país en paridad de poder adquisitivo (PPA) en 2018, en dólares estadounidenses constantes de 2011 (datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial). El eje vertical muestra los resultados de aprendizaje armonizados promedio del país (datos del Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial). Los países de América Latina y el Caribe están representados por círculos coloreados por nivel de ingresos; los países de otras regiones están representados por círculos grises más pequeños. La línea presenta el mejor ajuste, mostrando los años de escolaridad previstos por nivel de PIB.

analizar los impactos de insumos específicos, como materiales, infraestructura y docentes, y han concluido que existe una heterogeneidad sustancial entre contextos, no sólo en términos de lo que mejora los resultados y lo que no, sino también en el porqué (Glewwe y Muralidharan 2016). En un análisis de revisiones sistemáticas, Evans y Popova (2016) señalan que, para algunos tipos de intervenciones educativas, la variación de los efectos es mayor dentro de los tipos (*within*) que entre ellos (*between*), lo que dificulta aún más sacar conclusiones generales. Incluso los recursos financieros adicionales proporcionados directamente a las escuelas para cubrir las necesidades que ellos mismos identifican, que podría considerarse el enfoque más eficiente, no afectan de manera consistente los resultados del aprendizaje (McEwan 2015; Ganimian y Murnane 2016). Al mismo tiempo, las intervenciones que funcionan bien cuando las implementan organizaciones no gubernamentales (ONG) o cuando se implementan a pequeña escala, a menudo no logran resultado alguno cuando las implementa el gobierno (para un ejemplo de docentes contratados, ver Bold y otros 2017).

¿Por qué es un desafío tan grande el mejorar el desempeño escolar a escala? En este estudio, argumentamos que parte de la respuesta se encuentra en un área poco estudiada de la educación: la gestión.<sup>2</sup> Cualquier iniciativa o programa, desde proporcionar libros de texto hasta capacitar a los docentes en el aula y ofrecer comidas

GRÁFICO 1.2

### Menor calidad de la educación en promedio en los países de América Latina y el Caribe que en otros países con niveles de desarrollo similares



Fuente: Banco Mundial.

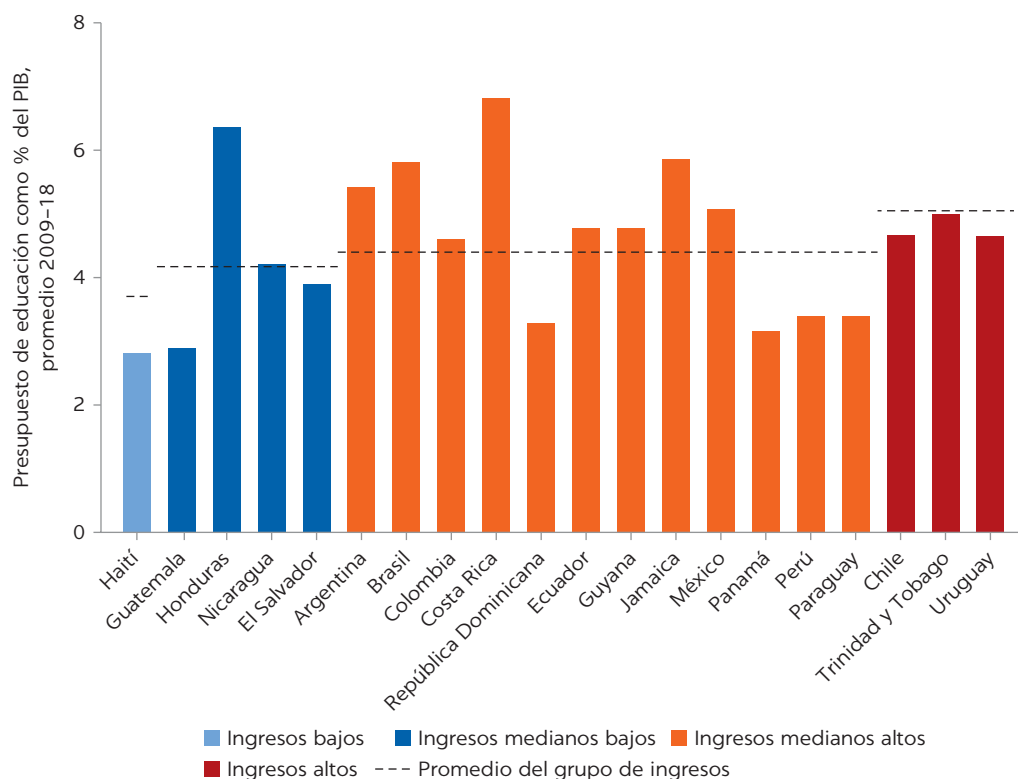
Nota: El gráfico muestra en el eje horizontal el logaritmo del PIB per cápita de 2018 por país expresado en paridad del poder adquisitivo (PPA) en 2018, en dólares estadounidenses constantes de 2011 (datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial). El eje vertical muestra los promedios a nivel de país de los resultados de aprendizaje armonizados (datos del Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial). Los países de América Latina y el Caribe están representados por círculos coloreados por nivel de ingresos; los países de otras regiones están representados por círculos grises más pequeños. La línea de mejor ajuste, en verde, muestra los resultados de aprendizaje armonizados previstos por nivel de PIB.

escolares, requiere una gestión efectiva y el financiamiento adecuado del sistema de educación pública para que pueda llegar a la mayoría de los niños.

El financiamiento es ciertamente un problema y una preocupación creciente debido a los impactos económicos de la pandemia de COVID-19. Aunque los países de ALC gastan en promedio el 5 por ciento del PIB en educación, en línea con los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (gráfico 1.3), las crecientes exigencias de ampliar la cobertura más allá de la educación básica y brindar servicios de mayor calidad están aumentando la demanda de los recursos. Al mismo tiempo, la caída de los precios de las materias primas, la desaceleración del crecimiento y el ajuste fiscal ejercen presión sobre el gasto público. ALC ya se encontraba en un período de desempeño económico rezagado antes de la pandemia de COVID-19, y se espera que los impactos económicos y en la salud empujen la región a una profunda recesión (de la Torre, Ize y Pienknagura 2015; Végh y otros 2018; World Bank 2013, 2020a). En este contexto de financiamiento restringido, la gestión - aquellas prácticas que guían a los insumos colocados en el sistema educativo para que sean convertidos de manera efectiva en productos y, en última instancia, en resultados - es un tema particularmente pertinente para ALC.

GRÁFICO 1.3

### Alto gasto en educación en varios países de América Latina y el Caribe en comparación con los promedios de los grupos de ingresos



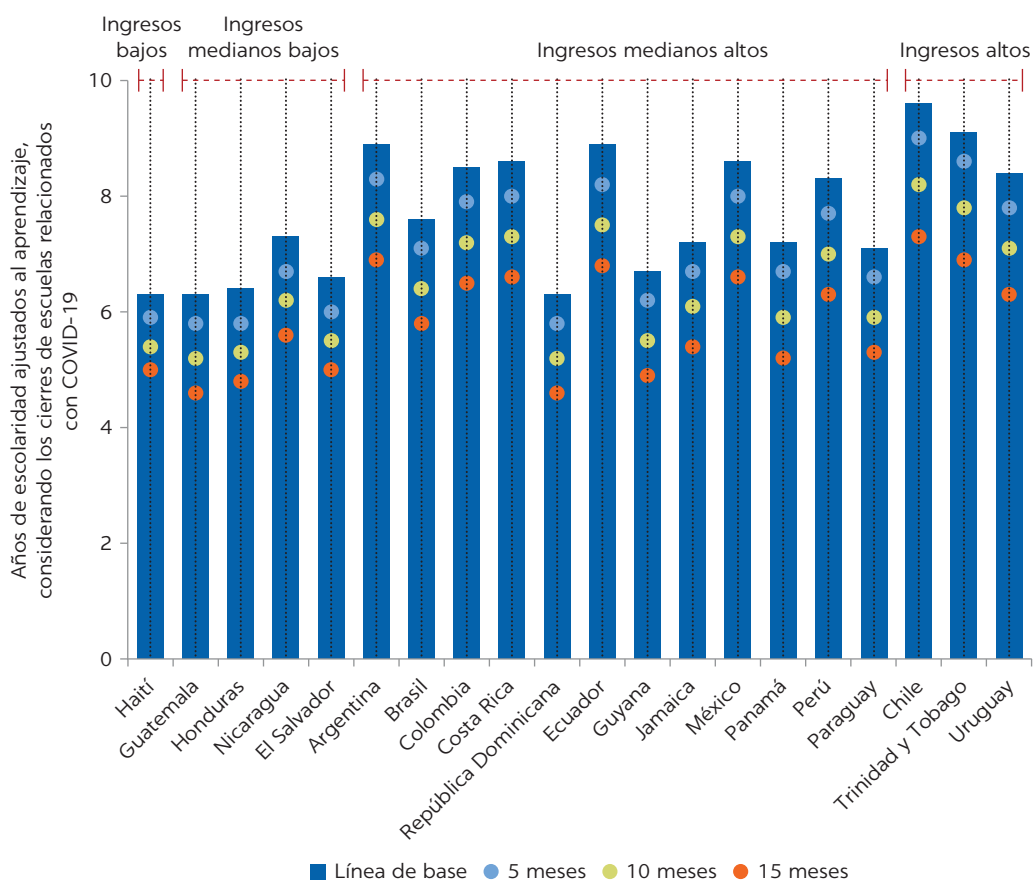
Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra en el eje vertical el gasto público total promedio en educación (como porcentaje del PIB) para los años 2009-18, si estaba disponible. Los datos para la República Dominicana provienen del Informe de Revisión del Gasto Público de la República Dominicana del Banco Mundial, 2012-18; los datos de Trinidad y Tobago provienen de los informes de estimaciones de gastos 2012-2015 del Ministerio de Finanzas; y los datos de todos los demás países provienen de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Las líneas discontinuas representan el promedio de todos los países en cada nivel de ingresos.

Además, la pandemia de COVID-19 está creando nuevos y agudos desafíos que los sistemas escolares deben manejar. Los países de la región de ALC, y del mundo en general, suspendieron el aprendizaje presencial como medida importante de salud pública, sin embargo, ello amenaza con echar abajo los avances recientes y exacerbar las desigualdades en la educación (World Bank 2020b). Casi todas las escuelas públicas de la región estuvieron cerradas físicamente durante al menos cinco meses después del brote inicial de la pandemia, y muchas aún permanecían cerradas a octubre de 2020. Si bien los sistemas están trabajando arduamente para expandir los recursos de aprendizaje a distancia, la información hasta la fecha sugiere que muchos estudiantes, particularmente los más vulnerables, han tenido una participación limitada en esta modalidad educativa. Por ejemplo, una encuesta realizada en algunos estados brasileños sugiere que aunque el 74 por ciento de los estudiantes estaba en capacidad de acceder a los recursos de aprendizaje a distancia, sólo el 37 por ciento realmente lo hizo (World Bank de próxima publicación). Como resultado de ello, habrá una disminución significativa en los años de escolaridad ajustados al aprendizaje en todos los países (gráfico 1.4). Las estimaciones muestran que dependiendo de la duración del cierre del sistema se espera que los estudiantes de ALC pierdan entre 0,5

GRÁFICO 1.4

**Sustanciales pérdidas de aprendizaje esperadas debido al cierre de las escuelas por COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe**



Fuente: Equipo de Educación en ALC del Banco Mundial sobre Pérdidas de Aprendizaje por COVID-19 utilizando la "Herramienta de país para simular los impactos potenciales del cierre de escuelas por COVID-19 en la escolarización y el aprendizaje, versión 5" de Azevedo y otros.

Nota: Este gráfico muestra en el eje vertical estimaciones de años de escolaridad ajustados al aprendizaje en cuatro escenarios. La barra muestra la línea de base utilizando datos de 2018. Los puntos muestran los escenarios optimista, intermedio y pesimista correspondientes a 5, 10 y 15 meses de cierre de las escuelas, respectivamente. Los parámetros utilizados coinciden con las simulaciones globales basadas en el grupo de nivel de ingresos al que el país pertenece. Se asume que el aprendizaje a distancia se realiza a través de Internet. Se asume que el año escolar es de 10 meses en todos los países. En toda la región, la línea de base promedio de años de escolaridad ajustados al aprendizaje es de 7,7 años, mientras que los escenarios optimista, intermedio y pesimista son 7,1, 6,5 y 5,8 años, respectivamente.

y 2,1 años de escolaridad ajustados al aprendizaje. Regresar a la educación presencial presenta sus propios desafíos de gestión, ya que los sistemas y las escuelas trabajan para implementar medidas de salud y de saneamiento con recursos limitados; en generar confianza entre docentes, padres y otras partes interesadas; y en adaptarse continuamente a la evolución de la pandemia (Harris y Jones 2020; WISE 2020).

La investigación sobre la gestión en la educación está estrechamente relacionada con la amplia literatura sobre instituciones y gobernanza en la educación y, en ciertos aspectos, es una extensión de ella. Su enfoque se ha centrado principalmente en las formas institucionales, como el nivel de autonomía escolar, la existencia de sistemas de exámenes estandarizados y el alcance de la competencia del sector privado.<sup>34</sup> Sin embargo, en diferentes países, diferentes formas institucionales pueden producir resultados similares de logro estudiantil (y viceversa), y los efectos dependen en gran medida de los detalles de la

implementación (Pritchett 2015). Dentro de ALC, las abundantes reformas de gestión escolar a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 proporcionan un ejemplo de cómo la variación sustancial en las formas institucionales puede producir resultados estudiantiles no muy distintos (Barrera-Osorio y otros 2009; Bruns, Filmer y Patrinos 2011; Di Gropello 2006).<sup>5</sup> Por lo tanto, la investigación en estas áreas se está trasladando hacia una evaluación más detallada de las reglas y de los recursos dentro de las instituciones, en la medida en que los datos lo permitan. Por ejemplo, para Hanushek, Link y Woessmann (2013) el aumento de la autonomía escolar se correlaciona positivamente con cambios en los puntajes de las pruebas PISA sólo en los países más desarrollados, y se correlaciona negativamente en los países en desarrollo, posiblemente debido a la falta de mecanismos complementarios de rendición de cuentas.<sup>6</sup> En ALC, la investigación sobre cambios importantes en las políticas para ampliar la elección de escuelas, aumentar la rendición de cuentas o aumentar el apoyo a las escuelas, muestra un panorama similar. Por ejemplo, la experiencia del sistema de vales de Chile ha demostrado que el aumento de la competencia por sí sólo no fue suficiente para mejorar el desempeño de los estudiantes, pero que las reformas al sistema que aumentaron la rendición de cuentas junto con el apoyo financiero y técnico a las escuelas sí tuvieron un impacto (Murnane y otros 2017).<sup>7</sup>

Por fuera del ámbito de la educación, durante mucho tiempo la gestión se ha considerado implícitamente importante para determinar la productividad de las empresas en el comercio, la organización industrial, la macroeconomía y la economía laboral, pero sólo recientemente se ha modelado y medido de manera explícita. Bloom, Sadun y Van Reenen (2017) presentan un marco teórico que respalda la visión de las prácticas de gestión como una tecnología, en la que prácticas específicas, en promedio, aumentan la productividad total de los factores. Esta visión es distinta de la visión de las prácticas de gestión como una característica contingente de una organización, en la que ninguna práctica es más productiva que otras, sino que responde al entorno organizacional específico (Gibbons y Roberts 2013). Un pequeño número de evaluaciones rigurosas respaldan esta idea de la gestión como tecnología, y muestran que las intervenciones para mejorar las prácticas básicas de gestión pueden tener efectos importantes, y en ocasiones duraderos, en la productividad (Bloom y otros 2013; Bloom y otros 2020; Bruhn, Karlan y Schoar 2018; Giorcelli 2019; Higuchi, Mhede y Sonobe 2016).

Un enfoque similar está contribuyendo al avance en la investigación de la gestión en la educación, al definir y medir las prácticas de gestión escolar y al estudiar su relación con el rendimiento estudiantil. Este esfuerzo ha tardado mucho en realizarse. Por ejemplo, Barrera-Osorio y otros (2009) citan a John Amos Comenius, un filósofo checo del siglo XVII y primer defensor de la educación moderna, sobre las dificultades de desarrollar e implementar metodologías de gestión escolar. Más recientemente, Bloom y otros (2015) investigan si las prácticas de gestión de operaciones, de supervisión del desempeño, de establecimiento de objetivos y de la gestión de personas, que han sido ampliamente adoptadas en otros sectores como el manufacturero, el comercio minorista y la atención médica, también se utilizan en las escuelas de ocho países de ingresos altos y medianos. Los autores encuentran que, en casi todos los países estudiados, dichas prácticas se utilizan menos en las escuelas que en otras organizaciones, como hospitales y empresas manufactureras. También encuentran que la calidad de la gestión escolar varía sustancialmente, tanto de un país al otro como dentro de ellos, y que la calidad en sí misma se asocia positivamente con los resultados del aprendizaje a nivel escolar. Por ejemplo, en los Estados Unidos, se

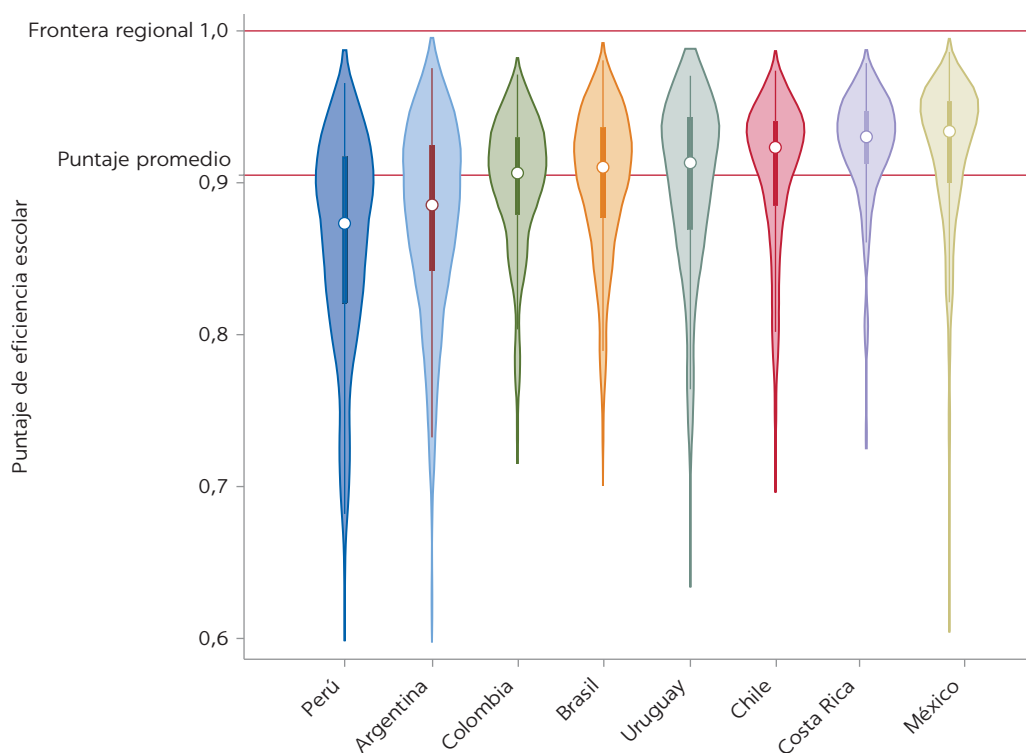


ha demostrado que prácticas específicas de gestión escolar, como que los docentes brinden retroalimentación frecuente y tengan altas expectativas respecto al comportamiento de los estudiantes, distinguen a las escuelas autónomas exitosas de las que no tienen éxito y de las escuelas públicas tradicionales (Angrist, Pathak y Walters 2013; Dobbie y Fryer 2013).

¿Cuánto se podría ganar mejorando la gestión de la educación en todos los países? Para arrojar algo de luz sobre esta cuestión, comenzamos por realizar un análisis de eficiencia entre países. Usamos datos del programa PISA para estimar una frontera de eficiencia regional - esencialmente, la cantidad máxima de aprendizaje de los estudiantes que produce una escuela en la región dados sus insumos medibles - y para calcular la distancia de esa frontera para cada escuela de la muestra (puntajes de eficiencia), siguiendo a Agasisti y Zoido (2018). El aprendizaje de los estudiantes se mide con los puntajes escolares promedio del programa PISA en matemáticas y lectura, y los insumos incluyen la proporción de docentes por estudiantes en la escuela; un índice estandarizado de estatus económico, social y cultural a nivel escolar; y la proporción de computadoras por estudiante como un indicador de la tecnología disponible en la escuela. Nuestros resultados muestran una variación sustancial en la eficiencia dentro y entre los países de

**GRÁFICO 1.5**

**Variación sustancial en la eficiencia escolar dentro y entre los países de América Latina y el Caribe que sugiere la posibilidad de mejoras con los niveles de gasto actuales**



Fuente: Banco Mundial.

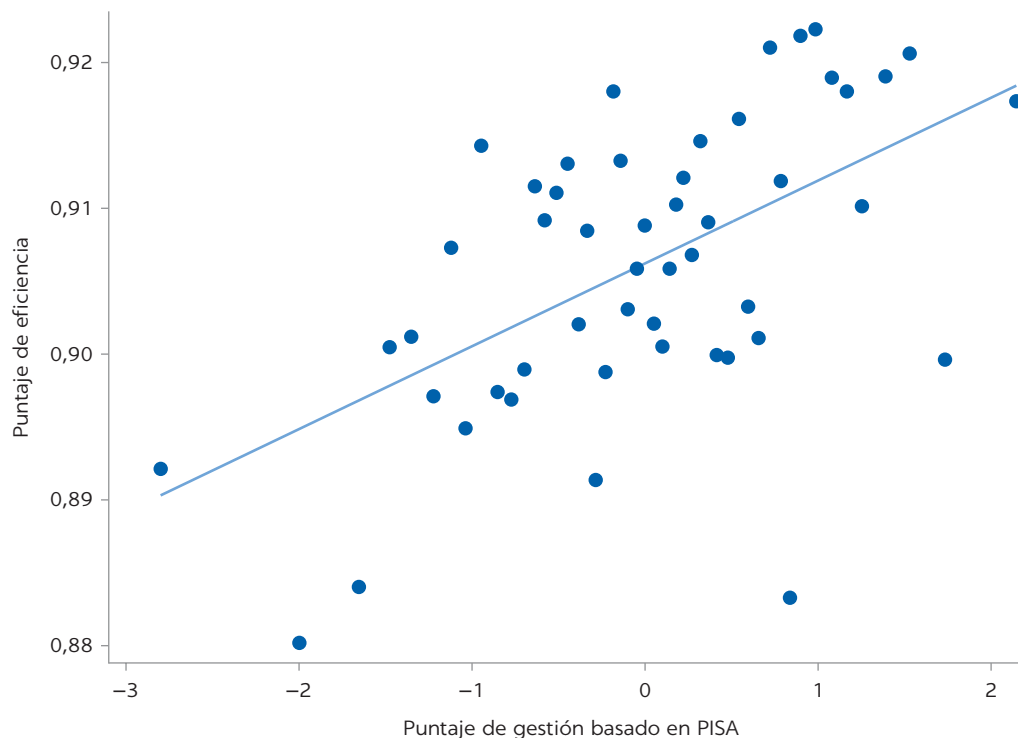
Nota: Este gráfico muestra la distribución de los puntajes de eficiencia de las escuelas secundarias (públicas y privadas) dentro de cada país (una medida de la distancia de la frontera regional) calculada con datos de PISA 2015 y siguiendo Agasisti y Zoido (2018). El marcador blanco indica la mediana, el cuadro indica el rango intercuartílico y los picos se extienden a los valores adyacentes superior e inferior. Se superpone una densidad de Kernel estimada para cada país. La frontera regional se establece en 1 y el puntaje promedio de eficiencia escolar es 0,92, indicado por las líneas horizontales rojas.

ALC (gráfico 1.5). En promedio, las escuelas de ALC podrían producir un año adicional de aprendizaje estudiantil, manteniendo constantes los insumos, si alcanzaran la frontera de eficiencia regional. Luego correlacionamos estos puntajes de eficiencia con un índice de prácticas de gestión escolar utilizando las variables disponibles en PISA, siguiendo a Leaver, Lemos y Scur (2019).<sup>8</sup> Los puntajes de eficiencia de las escuelas están fuertemente correlacionados con este índice: un aumento de 1 desviación estándar en las prácticas de gestión se correlaciona con un aumento de 0,1 desviación estándar en los puntajes de eficiencia – esto sugiere que invertir en una mejor gestión podría ayudar a las escuelas a aumentar el rendimiento estudiantil en toda la región (gráfico 1.6).<sup>2</sup>

El resto del estudio sintetiza la creciente investigación sobre la gestión en educación en la región, incluyendo nuevos instrumentos para medir la calidad de los gestores, de las estructuras y las prácticas, en el capítulo 2; el capítulo 3 presenta la evidencia de la importancia de la gestión para la prestación de servicios educativos y el rendimiento estudiantil; y finalmente el capítulo 4 presenta evidencia de cómo mejorar la gestión. Esta investigación proviene de países de la región de ALC y proporciona una amplia y prometedora base para expandir nuestra comprensión de la importancia de la gestión en la educación (gráfico 1.7).

**GRÁFICO 1.6**

**Las escuelas mejor gestionadas son más eficientes y producen un mayor aprendizaje de los estudiantes para un nivel dado de insumos medidos en América Latina y el Caribe**

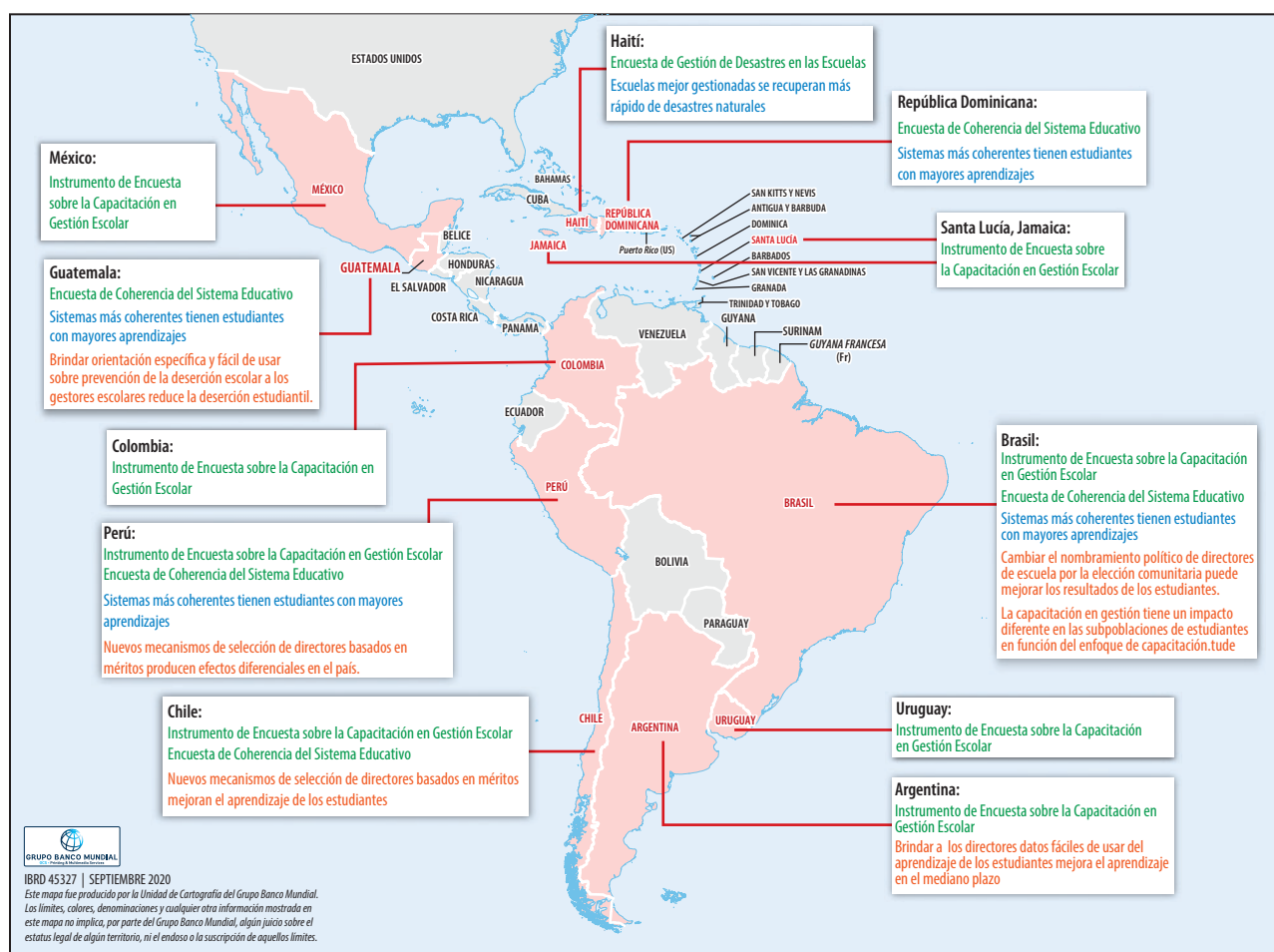


Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra en el eje horizontal el puntaje de gestión basado en PISA (una medida de la calidad de la gestión escolar utilizando el índice de Leaver, Lemos y Scur [2019]) y en el eje vertical el puntaje de eficiencia de la escuela secundaria (pública y privada) (una medida de la distancia de la frontera regional calculada con datos de PISA 2015 y siguiendo Agasisti y Zoido [2018]). Los datos se grafican en 50 celdas de igual tamaño de la variable de puntaje de gestión basada en PISA. La línea presenta el mejor ajuste.

GRÁFICO 1.7

**Radiografía de la creciente cantidad de datos sobre la gestión y evidencia de su importancia en el sector educativo en América Latina y el Caribe**



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico resume la investigación presentada a lo largo de este estudio y está codificada por colores de la siguiente manera: medidas de gestión (descritas en el capítulo 2, en verde); evidencia sobre cómo la gestión es importante para el rendimiento estudiantil (descrita en el capítulo 3, en azul); evidencia sobre cómo mejorar la gestión de la educación (descrita en el capítulo 4, en naranja).

**NOTAS**

1. Por ejemplo, Hanushek y Woessmann (2015) muestran que las diferencias promedio en los puntajes de las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias entre países pueden explicar en gran medida las trayectorias drásticamente diferentes del crecimiento del PIB per cápita de los países en desarrollo durante los últimos 50 años. Los autores utilizan múltiples especificaciones para probar estas relaciones, incluidos los puntajes promedio de las pruebas a lo largo del período con regresión en el crecimiento promedio, los puntajes promedio de las pruebas en las dos primeras décadas con regresión en el crecimiento en las dos décadas siguientes y cambios en los puntajes de las pruebas con regresión en los cambios posteriores en las tasas de crecimiento de los países de América Latina y Asia Oriental.
2. En el léxico de Banerjee y otros (2017) sobre los desafíos para pasar de la evidencia conceptual a la implementación a escala, la gestión desempeña un papel central en dos de los seis desafíos que discuten los autores: sesgo de aleatorización/ selección de sitio y sesgo de pilotaje.

3. A partir del “triángulo de la rendición de cuentas” del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, los modelos conceptuales de educación como sistema de prestación de servicios se han centrado en un conjunto similar de factores, incluido el modelo de autonomía, rendición de cuentas y evaluación de las “3 As” (Demas y Arcia 2015); rendición de cuentas a través de la autonomía, la información y los incentivos (Bruns, Filmer y Patrinos 2011); y autonomía, rendición de cuentas y competencia (Woessmann 2016).
4. En términos más generales, las publicaciones sustanciales sobre la reforma del sector público en los países en desarrollo se han centrado en gran medida en la forma más que en la función, y rara vez miden los resultados reales de la prestación de servicios (Goldfinch, DeRouen y Pospieszna 2012).
5. Muchas de estas reformas no fueron diseñadas explícitamente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, sino más bien para ampliar el acceso a la educación a un costo relativamente bajo. En la medida en que las escuelas resultantes producen un aprendizaje al mismo nivel que el resto del sistema público, existe un fuerte argumento de que estas reformas han cumplido de manera eficiente su objetivo principal.
6. En otro ejemplo reciente, Bergbauer, Hanushek y Woessmann (2018) investigan cómo las características específicas de los sistemas de evaluación se correlacionan con el rendimiento estudiantil en países con diferentes niveles de rendimiento.
7. La experiencia chilena ha sido ampliamente estudiada y muchos de los estudios recientes se citan en Murnane y otros (2017).
8. Este índice fue desarrollado por Leaver, Lemos y Scur (2019) utilizando el cuestionario escolar PISA 2012 y se describe en el capítulo 2.
9. Dado el desempeño global relativamente deficiente de la región, la frontera regional puede ser una subestimación de la productividad potencial a un nivel de insumos dado. Además, el índice de prácticas de gestión de PISA puede tener un error de medición, como se explica en Leaver, Lemos y Scur (2019).

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa y Miguel Székely. 2016. “School Dropout in Central America: An Overview of Trends, Causes, Consequences, and Promising Interventions.” Policy Research Working Paper 7561, Banco Mundial, Washington, DC.
- Agasisti, Tommaso y Pablo Zoido. 2018. “Comparing the Efficiency of Schools through International Benchmarking: Results from an Empirical Analysis of OECD PISA 2012 Data.” *Educational Researcher* 20 (10): 1–11.
- Angrist, Joshua, Parag Pathak y Christopher Walters. 2013. “Explaining Charter School Effectiveness.” *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (4): 1–27.
- Banerjee, Abhijit, Rukmini Banerji, James Berry, Esther Duflo, Harini Kannan, Shobhini Mukerji, Marc Shotland y Michael Walton. 2017. “From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with an Application.” *Journal of Economic Perspectives* 31 (4): 73–102.
- Barrera-Osorio, Felipe, Tazeen Fasih, Harry Anthony Patrinos y Lucrecia Santibañez. 2009. *Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management*. Directions in Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bassi, Marina, Matias Busso y Juan Sebastian Muñoz. 2015. “Enrollment, Graduation, and Dropout Rates in Latin America: Is the Glass Half Empty or Half Full?” *Economía Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association—LACEA* Fall 2015: 113–56.
- Bergbauer, Annika, Eric Hanushek y Ludger Woessmann. 2018. “Testing.” NBER Working Paper 24836, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bloom, Nicholas, Benn Eifert, Aprajit Mahajan, David McKenzie y John Roberts. 2013. “Does Management Matter? Evidence from India.” *The Quarterly Journal of Economics* 128 (1): 1–51.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2015. “Does Management Matter in Schools?” *The Economic Journal* 125 (584): 647–74.

- Bloom, Nicholas, Aprajit Mahajan, David McKenzie y John Roberts. 2020. "Do Management Interventions Last? Evidence from India." *American Economic Journal: Applied Economics* 12 (2): 198–219.
- Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2017. "Management as a Technology?" NBER Working Paper 22327, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bold, Tessa, Deon Filmer, Gayle Martin, Ezequiel Molina, Christophe Rockmore, Brian Stacy, Jakob Svensson y Waly Wane. 2017. "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa." Policy Research Working Paper 7956, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bruhn, Miriam, Dean Karlan y Antoinette Schoar. 2018. "The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico." *Journal of Political Economy* 126 (2): 635–87.
- Bruns, Barbara, Deon Filmer, and Harry Patrinos. 2011. *Making Schools Work. New Evidence on Accountability Reforms*. Human Development Perspectives. Washington, DC: Banco Mundial.
- de la Torre, Augusto, Alain Ize y Samuel Pienknagura. 2015. *Latin America Treads a Narrow Path to Growth*. LAC Semiannual Report, April 2015. Washington, DC: Banco Mundial.
- Demas, Angela y Gustavo Arcia. 2015. "What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper." Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper Series Number 9. Banco Mundial.
- Di Gropello, Emanuela. 2006. "A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America." World Bank Working Paper no. 72. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dobbie, Will y Roland G. Fryer Jr. 2013. "Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City." *American Economic Journal: Applied Economics* 5: 28–60.
- Evans, David y Anna Popova. 2016. "What Really Works to Improve Learning in Developing Countries? An Analysis of Divergent Findings in Systematic Reviews." *World Bank Research Observer* 31 (2): 242–70.
- Ferreira, Francisco, Julián Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis. 2013. *Movilidad económica y ascenso de la clase media latinoamericana*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ganimian, Alejandro y Richard Murnane. 2016. "Improving Educational Outcomes in Developing Countries: Lessons from Rigorous Evaluations." *Review of Educational Research* 86 (3): 719–55.
- Gibbons, Robert y John Roberts. 2013. *The Handbook of Organizational Economics*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Giorcelli, Michela. 2019. "The Long-Term Effects of Management and Technology Transfer." *American Economic Review* 109 (1): 121–55.
- Glewwe, Paul y Karthik Muralidharan. 2016. "Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications." En *Handbook of the Economics of Education*, editado por E.A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (vol. 5), 653–743. North Holland, Amsterdam.
- Jilguero, Shaun, Karl DeRouen y Paulina Pospieszna. 2012. "Flying Blind? Evidence for Good Governance Public Management Reform Agendas, Implementations and Outcomes in Low Income Countries." *Public Administration and Development* 33 (1): 50–61.
- González-Velosa, Carolina, David Rosas y Roberto Flores. 2016. "On-the-Job Training in Latin America and the Caribbean: Recent Evidence." En *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*, editado por Matteo Grazzi y Carlo Pietrobelli, 137–66. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; Nueva York: Springer Nature.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann. 2012a. "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation." *Journal of Economic Growth* 17 (4): 267–321.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann. 2012b. "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle." *Journal of Development Economics* 99 (2): 497–512.

- Hanushek, Eric, Susanne Link y Ludger Woessmann. 2013. “Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA.” *Journal of Development Economics* 104: 212–32.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann. 2015. *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Harris, Alma y Michelle Jones. 2020. “COVID 19—School Leadership in Disruptive Times.” *School Leadership & Management* 40 (4): 243–47.
- Higuchi, Yuki, Edwin Mhede y Tetsushi Sonobe. 2016. “Short- and Longer-Run Impacts of Management Training: An Experiment in Tanzania.” *World Development* 114: 120–26.
- Leaver, Clare, Renata Lemos y Daniela Scur. 2019. “Measuring and Explaining Management in Schools: New Approaches Using Public Data.” Policy Research Working Paper 9053, Banco Mundial, Washington, DC.
- McEwan, Patrick. 2015. “Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments.” *Review of Educational Research* 85 (3): 353–94.
- Murnane, Richard, Marcus Waldman, John Willett, Maria Soledad Bos y Emiliana Vegas 2017. “The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile.” NBER Working Paper 23550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Pritchett, Lant. 2015. “Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning.” RISE Working Paper 15/005. Oxford: Research on Improving Systems of Education (RISE).
- Székely, Miguel y Jonathan Karver. 2021. “Youth Out of School and Out of Work in Latin America: A Cohort Approach.” *International Journal of Educational Development* 80: 102294.
- Végh, Carlos, Guillermo Vuletin, Daniel Riera-Crichton, Diego Friedheim, Luis Morano y José André Camarena. 2018. *Fiscal Adjustment in Latin America and the Caribbean: Short-Run Pain, Long-Run Gain?* LAC Semiannual Report, April 2018. Washington, DC: Banco Mundial.
- WISE (World Innovation Summit for Education). 2020. *Education Disrupted, Education Reimagined: Responses from Education’s Frontline during the COVID-19 Pandemic and Beyond*. <https://www.wise-qatar.org/special-edition-e-book-education-disrupted-education-reimagined/>.
- Woessmann, Ludger. 2016. “The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement.” *Journal of Economic Perspectives* 30 (3): 3–32.
- World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education’s Promise*. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 2020a. *The Economy in the Time of COVID-19*. LAC Semiannual Report: April 2020. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 2020b. *The COVID-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Responses*. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. De próxima publicación. *Study to Explore the Perceived Effectiveness of Remote Learning*.

# 2 Gestores, Estructuras y Prácticas

## AVANCES EN LA MEDICIÓN DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

En la investigación en educación, la relación entre gestión, administración y liderazgo, y su importancia relativa, siguen siendo objeto de debate (Bush 2019; Connolly, James y Fertig 2019). Para los propósitos de este estudio, usamos el término gestión, aunque consideramos investigaciones y datos que usan términos diferentes.

Quizás la gestión se pueda conceptualizar más fácilmente como las prácticas utilizadas para coordinar recursos con el fin de lograr un objetivo común. Por ejemplo, la asignación de tareas y el seguimiento de su finalización, el establecimiento del ritmo de trabajo y la administración de recursos humanos y físicos. Estas prácticas ayudan a determinar cómo se utilizan en las escuelas y en el aula los insumos críticos para la prestación de los servicios educativos, desde los docentes hasta los libros de texto y la infraestructura. Dos de los determinantes más próximos de las prácticas de gestión son los propios gestores (sus habilidades, su motivación, experiencia y características demográficas) y las estructuras organizacionales que existen para gestionar las escuelas y los sistemas educativos (es decir, las reglas y los recursos disponibles). Estas, a su vez, están marcadas por las características políticas, socioeconómicas y las características más amplias de cualquier contexto dado. A lo largo de este estudio, nos enfocamos específicamente en prácticas, gestores y estructuras organizacionales, pero reconocemos la necesidad de que las investigaciones futuras consideren su interacción con factores políticos y socioeconómicos.

Para organizar y simplificar el concepto amplio de gestión de la educación, nos centramos principalmente en los sistemas de educación pública y distinguimos entre tres niveles de gestión: gestión de escuelas individuales, gestión de los niveles intermedios (unidades definidas como un distrito administrativo local o una unidad técnica central) y gestión de un sistema educativo en su conjunto (como un ministerio de educación básica). En cada nivel, la gestión eficaz de las actividades diarias, así como de los choques, pueden afectar el rendimiento estudiantil a través de múltiples canales.

Este capítulo describe en primer lugar los determinantes inmediatos de las prácticas de gestión (los gestores y las estructuras organizacionales existentes en todos los sistemas educativos de ALC), utilizando una variedad de datos existentes y recientemente recopilados. Nos enfocamos en los directores de

escuela y otros gestores a nivel de las escuelas, dada la importancia de este nivel para el rendimiento estudiantil y la disponibilidad de información. Luego discutimos los avances recientes en la medición de las prácticas de gestión en la educación. En particular, describimos los instrumentos desarrollados en los últimos años (incluidos varios desarrollados como parte de la investigación realizada para este estudio) para medir cuantitativamente la calidad de las prácticas de gestión en las escuelas y en los niveles medios, así como para discutir las estructuras organizacionales de los sistemas de educación.

## QUIÉNES SON LOS GESTORES EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE ALC

Los sistemas públicos de educación básica a lo largo de ALC varían en su asignación de autoridad, y van desde sistemas centralizados comunes, en los países más pequeños del Caribe y Centroamérica, a sistemas federados como en México y Argentina, hasta sistemas altamente descentralizados como el de Brasil. Sin embargo, a través de esta diversidad de estructuras, hay dos roles de gestión claves a nivel escolar que están presentes en la mayoría de los países de la región: el director de escuela (o rector de escuela) y el comité administrativo (o consejo administrativo o consejo directivo). Con algunas excepciones, los países de la región no han “profesionalizado” completamente a sus directores de escuela y se amparan en el nombramiento de docentes para cubrir el cargo sin tener criterios específicos de desempeño, de capacitación especializada o de carrera profesional. Al mismo tiempo, los comités administrativos han ejercido un papel central en los esfuerzos de muchos países para fortalecer la calidad de la escuela, con resultados variados. En esta sección, sintetizamos lo que sabemos sobre directores y comités administrativos en la región utilizando los datos que actualmente están disponibles gracias a la creciente participación de la región en evaluaciones internacionales estandarizadas. Comprender a las personas que actúan como gestores —sus habilidades, sus actividades y las oportunidades que se les brindan para mejorar su trabajo— es una parte fundamental para mejorar la gestión en la educación.

### Directores de escuela

Para establecer lo que se sabe sobre los directores de escuelas públicas primarias, nos enfocamos en tres preguntas. ¿Quién se convierte en director de escuela en ALC? ¿Cuál es el rol del director? Y, ¿cuáles son las características de ese trabajo? Para responder a estas preguntas, nos basamos en los cuestionarios complementarios del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de 2013 (TERCE) y en la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de 2013 (TALIS); en una encuesta realizada como seguimiento a Adelman y otros (de próxima publicación) en cuatro países de ALC; en documentación gubernamental; y en investigación existente. Estos cuestionarios generan datos comparables entre países basados en información auto-reportada de los propios directores de escuela; los cuestionarios también se pueden utilizar hasta cierto punto para evaluar las realidades de la gestión en las escuelas, en comparación con las políticas formales.<sup>1</sup>

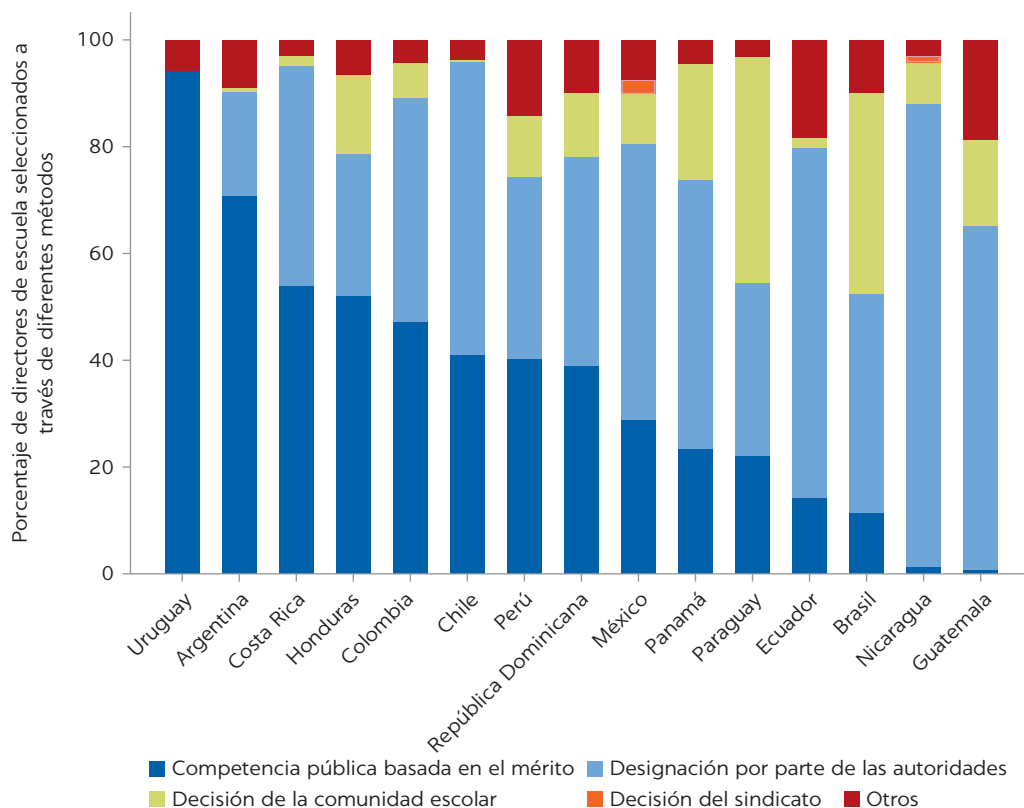


Los países exigen requisitos diferentes a los candidatos a cargos de directores de escuelas públicas y utilizan métodos de selección diversos. Algunos países tienen mecanismos de selección competitiva relativamente bien desarrollados, como Argentina y Uruguay; y algunos tienen requisitos educativos específicos más allá de los títulos de enseñanza, como Nicaragua y Perú.<sup>2</sup> En ALC, coexisten múltiples métodos de selección dentro de los países, y el mecanismo de selección más común es la competencia basada en el mérito, seguida de cerca por el nombramiento por parte de las autoridades (gráfico 2.1). Los niveles educativos de los directores también varían, tanto dentro de los países como de país a país (gráfico 2.2). En algunos países, incluidos Guatemala, Nicaragua y Honduras, un porcentaje considerable de directores de escuela tiene educación secundaria o superior no universitaria, mientras que, en otros, como en Colombia y Chile, casi todos los directores son graduados universitarios.

Aunque los directores provienen casi exclusivamente del grupo de docentes, existe una brecha de al menos 20 puntos en el porcentaje de directoras en

**GRÁFICO 2.1**

**Coexistencia de múltiples métodos de selección para los directores de escuelas públicas, incluida la competencia por méritos y el nombramiento por parte de las autoridades, dentro de los países de América Latina y el Caribe**

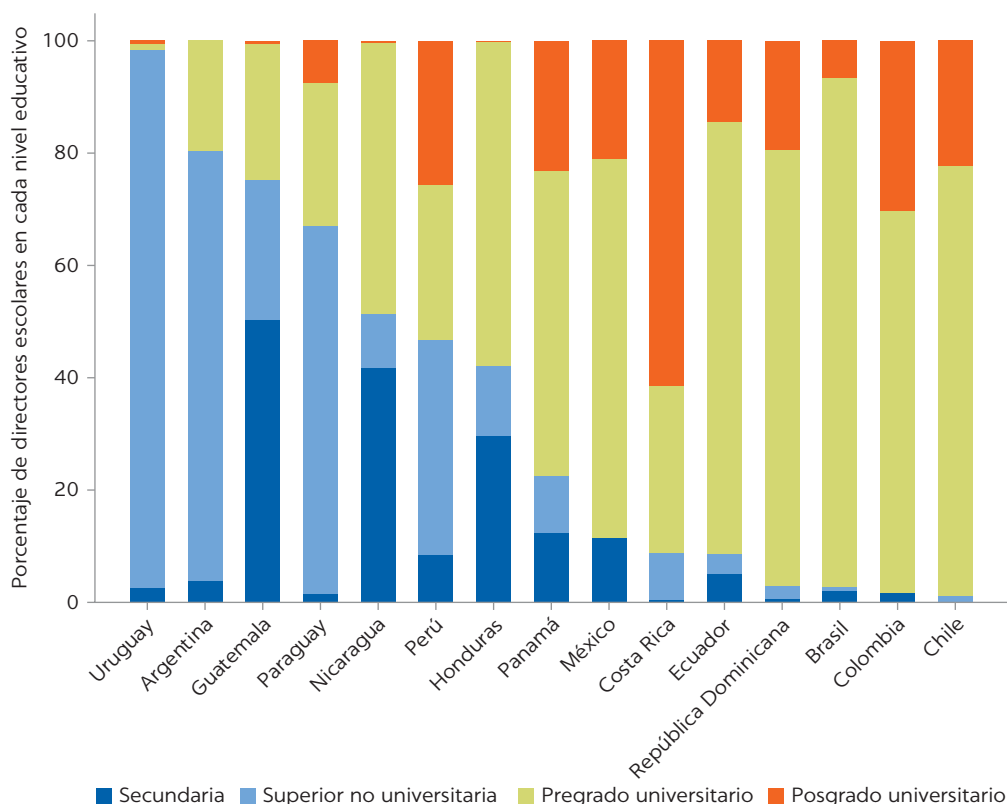


Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de directores de escuelas primarias públicas que reportaron haber obtenido su puesto a través de cada método de selección, utilizando datos del TERCE de 2013. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país. La pregunta de fondo es: ¿Cómo obtuvo su puesto como director en esta escuela?, y las posibles respuestas son: por competencia pública, por designación de la comunidad escolar, por designación por autoridades educativas o municipales, por decisión de los promotores o de los dueños de la escuela, por decisión del sindicato y otros. Las respuestas de por la comunidad escolar y por el dueño de la escuela se combinan bajo "comunidad escolar".

GRÁFICO 2.2

### Variación sustancial en el nivel educativo de los directores de escuelas públicas en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de directores de escuelas primarias públicas que han completado cada nivel educativo: secundaria, superior no universitaria, pregrado universitario y posgrado universitario (maestrías y doctorados) utilizando datos de TERCE 2013. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país.

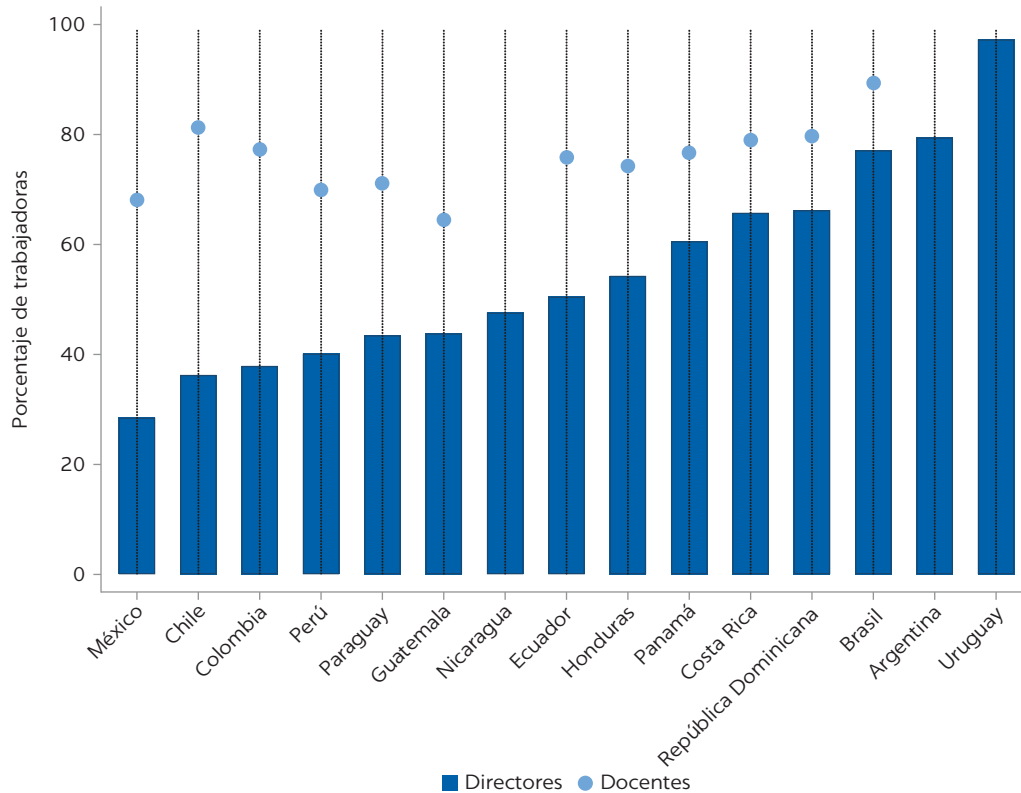
comparación con las docentes en 8 de los 15 países que participan en TERCE (gráfico 2.3). Esta escasez de mujeres líderes se encuentra en muchos sectores y países y apunta a la necesidad de examinar cuidadosamente los mecanismos de los países para desarrollar y seleccionar directores de escuela, teniendo en cuenta los sesgos, las prácticas discriminatorias u otros desafíos existentes (Gipson y otros 2017; Martínez, Molina-López y Mateos de Cabo 2020). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe con datos disponibles, los directores de escuelas primarias comienzan en sus cargos siendo relativamente jóvenes, entre los 30 y los 40 años de edad, y siguen siendo directores durante mucho tiempo. Actualmente, los directores de la región tienen, en promedio, de 5 a 15 años de experiencia en el cargo (gráfico 2.4).

### Gestión escolar y comités administrativos

En ALC, más del 60 por ciento de los directores en 11 de los 15 países que participaron en la evaluación TERCE, informan sobre la existencia de un comité administrativo (SMC por sus siglas en inglés) o entidad similar para su

GRÁFICO 2.3

### Sesgo hacia directores masculinos de escuelas públicas en comparación con los docentes en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Banco Mundial.

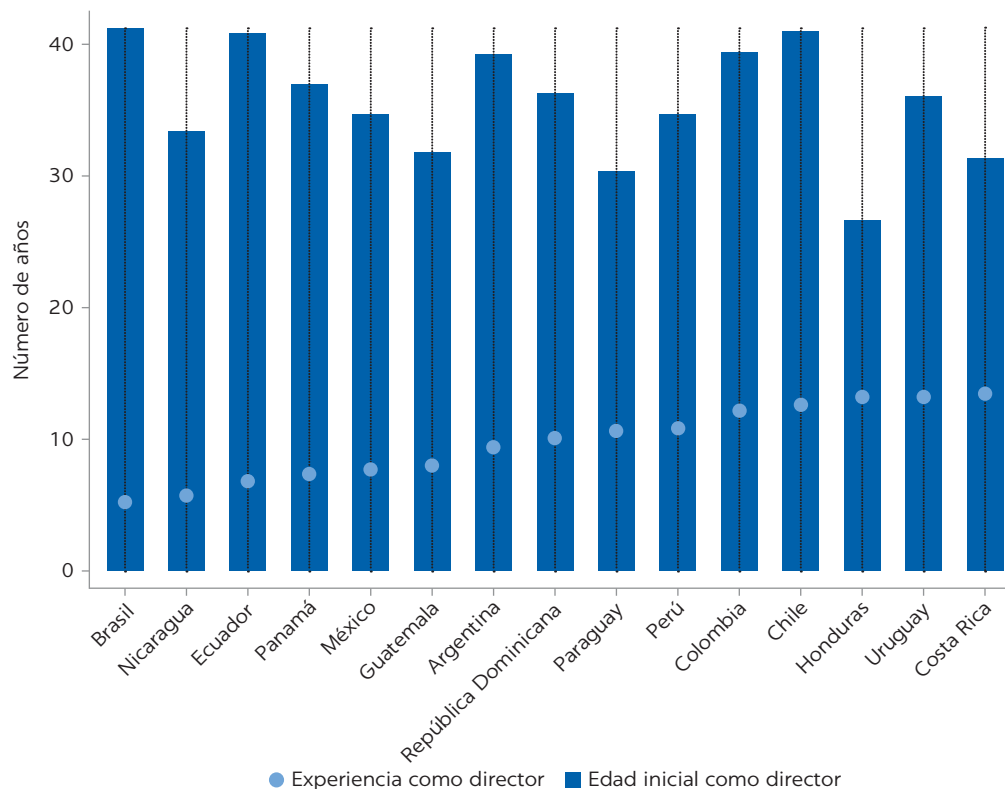
Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de trabajadoras del sector público para dos categorías de trabajadores en el sector de la educación —directores de escuela primaria y docentes— utilizando datos del TERCE de 2013. Las barras muestran el porcentaje de directoras en relación con el número total de directores, mientras que el punto muestra el porcentaje de mujeres docentes en relación con el número total de docentes. Las ponderaciones de los docentes se utilizan para calcular las estadísticas a nivel de escuela, seguidas de las ponderaciones de las escuelas para calcular las estadísticas a nivel de país. No hay datos disponibles sobre docentes para Nicaragua, Argentina y Uruguay.

escuela (gráfico 2.5). Durante las últimas décadas, han existido iniciativas en toda la región que han creado dichas entidades o que les han delegado responsabilidades. La hipótesis subyacente de esas iniciativas es que al darles a los líderes escolares locales y a los padres más influencia y autoridad en la toma de decisiones, se puede mejorar la comunicación, la vigilancia, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que hace que las escuelas respondan mejor a las necesidades de los estudiantes y mejore la calidad del servicio (Bruns, Filmer y Patrinos 2011; World Bank 2007). Cada programa está determinado por los objetivos de los reformadores y por el contexto de política nacional y social más amplio en el que se crea, pero hay dos dimensiones clave que ayudan a definir los comités administrativos: a quién se le delega la autoridad de la toma de decisiones (composición), y el grado de autonomía delegada (responsabilidades).

En casi todos los países, la composición de los comités administrativos está definida en las normas y generalmente consiste en una combinación de directores, docentes, padres, a veces estudiantes y otros miembros de la comunidad

GRÁFICO 2.4

En muchos países de América Latina y el Caribe los directores de escuelas públicas comienzan a una edad temprana y permanecen en el cargo durante varios años



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra la edad promedio de inicio y la cantidad de años de experiencia como director de escuela primaria pública, utilizando datos del TERCE de 2013. La barra muestra la edad de inicio, mientras que el punto muestra los años de experiencia. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país.

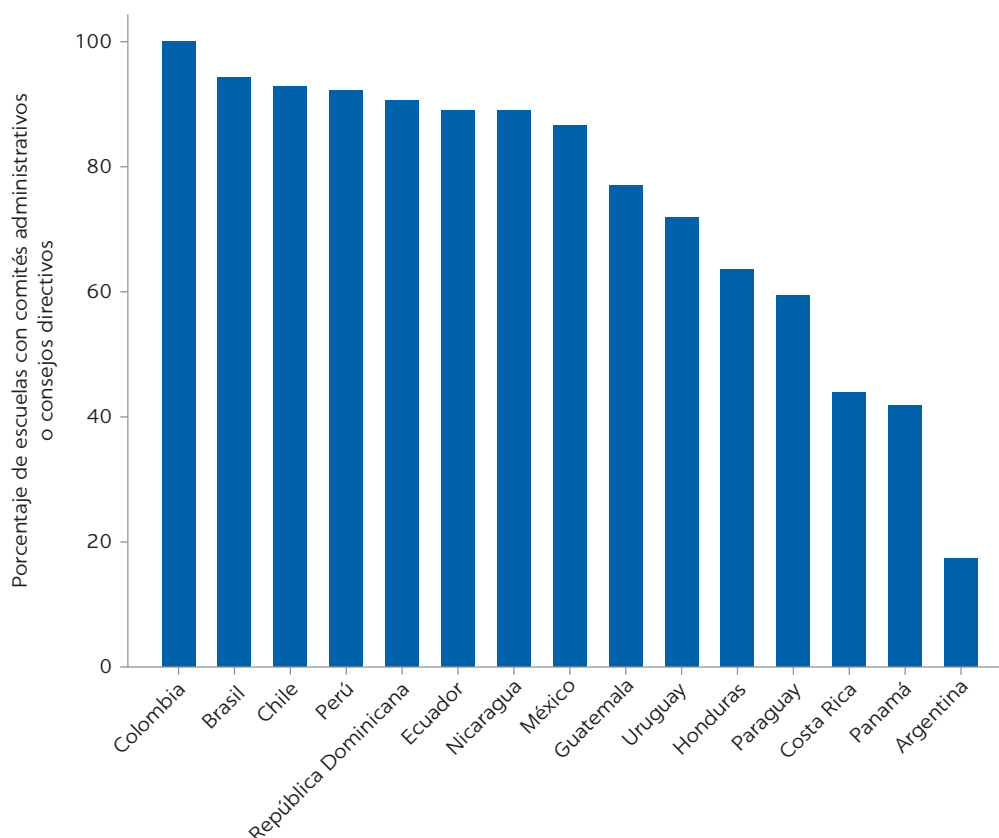
escolar (Carr-Hill, 2017). En la mayoría de los casos, los padres conforman *de jure* gran parte del comité y el director o el rector ejerce de presidente o secretario. Muchas escuelas también tienen asociaciones de padres de familia que pueden o no participar formalmente en el comité administrativo (Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue 2014).

Las áreas de autoridad o roles asignados a los comités administrativos varían sustancialmente de un país a otro, y pueden ir desde la mejora de la infraestructura hasta la asignación de presupuesto y la contratación y despido de docentes. Dependiendo de las responsabilidades delegadas, los comités administrativos se pueden clasificar como (a) fuertes, cuando el comité tiene un control casi total de la escuela, o un alto grado de autonomía respecto a la dotación de personal y los presupuestos; (b) intermedios, cuando los comités administrativos tienen autoridad para establecer planes de estudio pero autonomía limitada en cuanto a recursos; y (c) débiles, cuando se crean comités administrativos pero se les asigna principalmente un papel de asesoría (Barrera-Osorio y otros 2009; Bruns, Filmer y Patrinos 2011).

A pesar de la popularidad de los comités administrativos, y de alguna evidencia de que estos y otras reformas de gestión escolar han jugado un papel importante, sus impactos en el rendimiento son mixtos y dependen del

GRÁFICO 2.5

### Muchos directores de escuelas públicas cuentan con el apoyo de consejos escolares o de comités de administrativos en países de América Latina y el Caribe



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de directores de escuelas primarias públicas que reportan que trabajan con un consejo directivo o comité administrativo, utilizando datos del TERCE de 2013.

Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país.

contexto y del alcance de las medidas complementarias. Por ejemplo, en Centroamérica, un análisis comparativo de los modelos de gestión basados en la escuela encontró que este enfoque logró expandir el acceso a la educación en las áreas rurales mediante un uso más eficiente de los recursos escasos, con resultados de rendimiento de los estudiantes comparables con los de las escuelas tradicionales (Di Gropello 2006). Sin embargo, los resultados de una serie de evaluaciones aleatorias son variados y apuntan a la importancia que tienen los elementos del programa, como la flexibilización de las restricciones vinculantes en un contexto determinado, para mejorar el rendimiento estudiantil. Por ejemplo, las subvenciones complementarias en efectivo para los consejos administrativos llevaron a puntajes más altos en las pruebas en México, pero en Gambia se debían combinar dichas subvenciones con el fortalecimiento de capacidades para que hubiera un impacto (y sólo para las comunidades con una mayor capacidad inicial). Y en Indonesia ni las subvenciones ni la capacitación tuvieron efectos en el aprendizaje de los estudiantes, pero sí lo hicieron la vinculación de los consejos administrativos con las autoridades locales y la instauración de elecciones más representativas (Blimpo, Evans y Lahire 2015; Pradhan y otros 2014; Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue 2014). Una posible

limitación de las evaluaciones aleatorias es el horizonte generalmente corto a partir del cual se miden los impactos, debido a que las comunidades pueden necesitar un tiempo para aprender a implementar de manera efectiva la gestión escolar (Borman y otros 2003). Sin embargo, incluso entre los estudios en los que transcurrieron al menos ocho años antes de medir los efectos de las intervenciones de gestión basadas en la escuela en los puntajes de las pruebas, los resultados son variados. No se encuentran efectos de la reforma en Brasil después de 11 años, pero sí se evidencian impactos positivos en Nicaragua y México (Bruns, Filmer y Patrinos 2011; López-Calva y Espinosa 2006; Paes de Barros y Mendonça 1998; World Bank 2018).

### Otros cargos de gestión en las escuelas

Más allá de los directores y los comités administrativos, existen otros cargos de liderazgo en algunas escuelas de algunos países. La existencia de estos cargos se ha documentado de forma menos sistemática, pero una pequeña encuesta sobre la composición del equipo escolar en cuatro países de ALC recopilada por Adelman y otros (de próxima publicación) ilustra varios puntos. En primer lugar, es probable que importantes diferencias en la estructura de la gestión escolar de un país a otro afecten la forma en que se desarrollan e implementan los marcos profesionales para los directores. Por ejemplo, el 97 por ciento de los directores brasileños de la encuesta reporta que en su escuela existe formalmente el cargo de coordinador pedagógico y que esa persona tiene como responsabilidad principal supervisar la enseñanza. Sólo el 9 por ciento de los directores peruanos en la encuesta reportan la existencia de este rol. En segundo lugar, la existencia de funciones de gestión adicionales, incluido el coordinador pedagógico, el vicerrector o coordinador administrativo, se correlaciona con el tamaño de la escuela, y es más probable que los directores de las escuelas más pequeñas reporten tener la responsabilidad principal en diferentes áreas. Los directores de las escuelas pequeñas (el quintil inferior en términos de población estudiantil) también reportan que dedican más del 20 por ciento de su tiempo a impartir clases, en comparación con menos del 5 por ciento del tiempo dedicado por los directores de las escuelas en el quintil superior. Esto sugiere que, para las escuelas pequeñas, donde los directores desempeñan múltiples funciones, el fortalecimiento del nivel de gestión por encima del nivel escolar podría ser una herramienta particularmente importante para mejorar los resultados.

## **ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES PARA GESTIONAR LAS ESCUELAS Y LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE ALC**

El segundo determinante de las prácticas de gestión a considerar son las estructuras organizacionales, que incluyen las reglas y los recursos que moldean el contexto en el que trabajan los gestores. En estos aspectos la evidencia es relativamente limitada y está disponible en bases de datos. Esta sección se enfoca en las responsabilidades asignadas a los directores de escuela y a las estructuras de carrera, en base a los datos existentes, así como en las características de los programas de capacitación durante el servicio disponibles para ellos, como muestran los datos recientemente recopilados en la región.

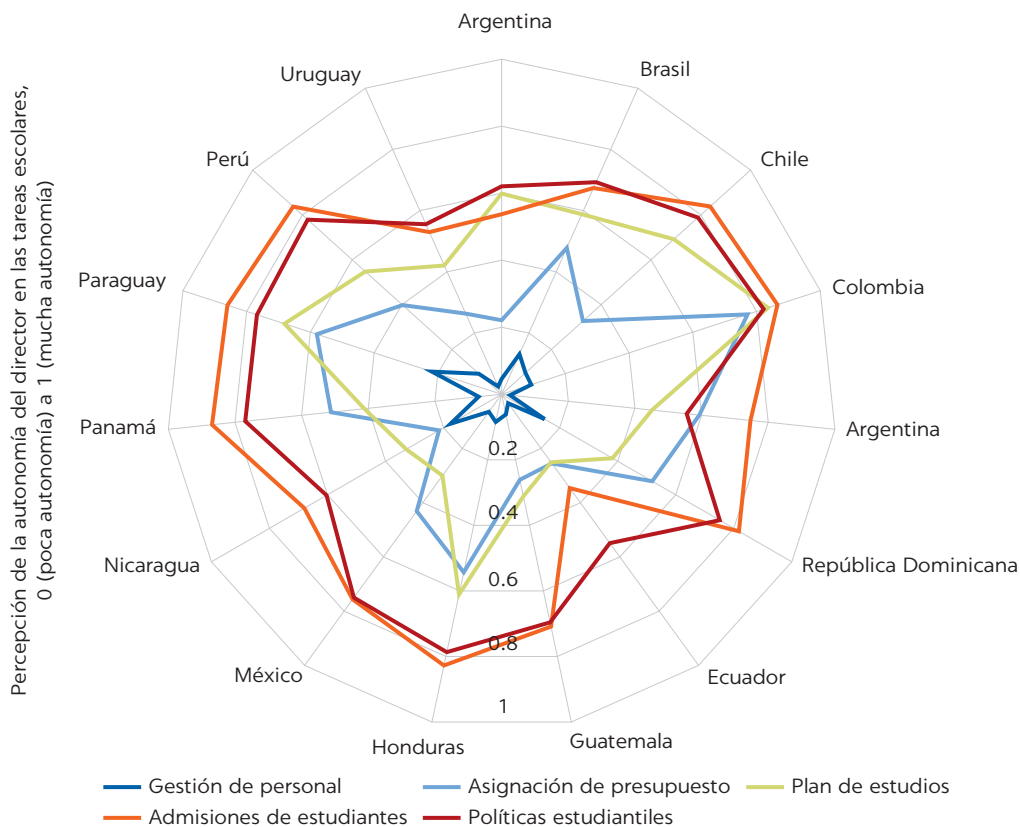
## Responsabilidades y estructuras de carrera

Las responsabilidades de los directores de escuela en ALC, al igual que en muchos países de la OCDE, son múltiples y amplias, y van desde la administración de las escuelas hasta la participación en la comunidad (Pont, Nusche y Moorman 2008). Entre el 15 y el 88 por ciento de los directores de escuelas primarias en los países de ALC reportan que también tienen responsabilidades de docencia en su escuela y, por lo tanto, desempeñan al menos dos roles simultáneamente, según la evaluación TERCE de 2013. A pesar de tener amplias responsabilidades, los directores tienen una autonomía limitada en la toma de decisiones respecto a la gestión presupuestaria y curricular, y prácticamente ninguna autonomía en la gestión del personal (gráfico 2.6).<sup>3</sup>

Estos auto-reportes de PISA 2015 son respaldados por Adelman y otros (de próxima publicación), quienes encuentran que en Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú, a los directores de escuelas se les asigna

**GRÁFICO 2.6**

**En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los directores de escuelas públicas tienen más autonomía para tomar decisiones respecto a las prácticas que afectan directamente a los estudiantes que respecto a las prácticas relacionadas con el personal**



Fuente: Banco Mundial.

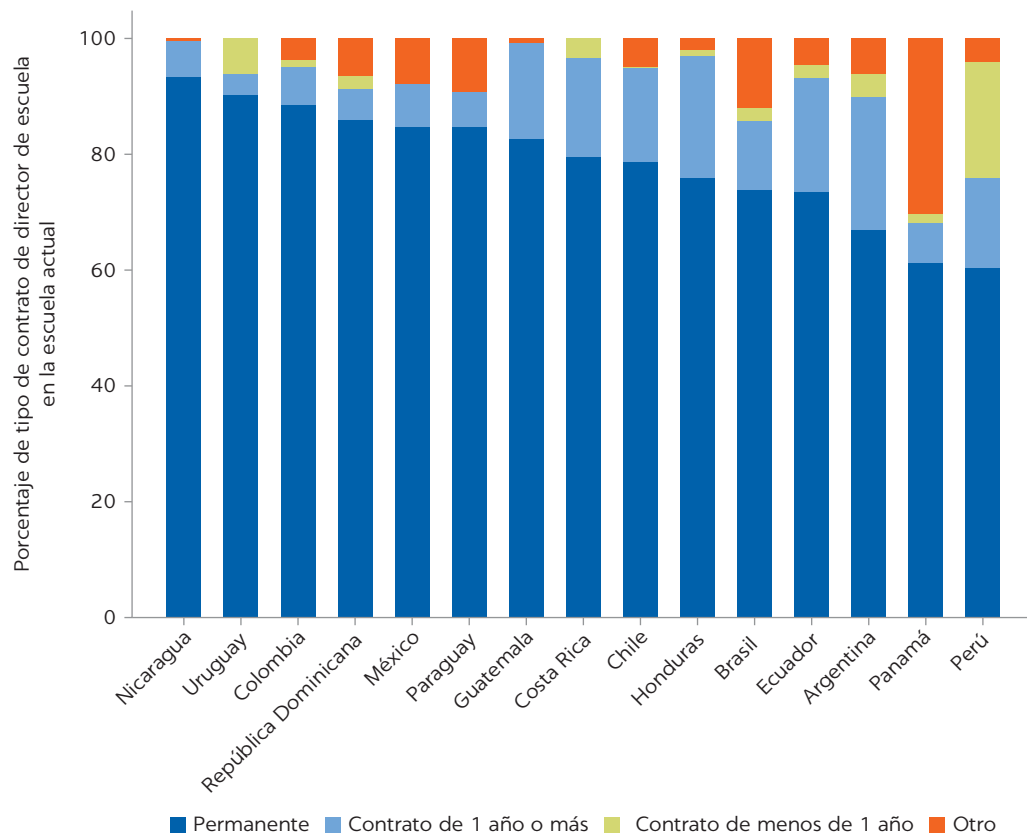
Nota: El gráfico muestra el nivel de autonomía auto-reportado que tienen los directores de escuelas primarias públicas en cinco dimensiones diferentes (presupuesto, plan de estudios, admisión de estudiantes, políticas estudiantiles y gestión de personal), utilizando datos del TERCE de 2013. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país. Un valor de 0 indica que los directores del país, en promedio, auto-reportan no jugar un papel en la toma de decisiones para las actividades en esa área. Un valor de 1 indica que los directores del país, en promedio, auto-reportan tener una responsabilidad fundamental en la toma de decisiones para las actividades en esa área.

formalmente la responsabilidad de una cantidad mínima de las tareas básicas de gestión de la educación, y que las tareas que se les asignan se limitan en gran medida a informarle a las autoridades de nivel superior los datos y necesidades de sus escuelas. Estos resultados evidencian que los directores de escuelas públicas en muchos casos manejan a sus docentes sin autoridad formal y deben recurrir a prácticas distintas a las recomendadas para la gestión de personal, para afectar la calidad del trabajo de los docentes (una discusión a la que volvemos en el capítulo 3).

En cuanto a la profesión o carrera de director de escuela, algunos países tienen marcos y estándares bien definidos, como Chile, Colombia, Jamaica, México y Perú, pero la evaluación periódica y consecuente del desempeño basada en dichos estándares aún no es una realidad en la mayoría de los países de ALC, a excepción de Colombia (Flessa y otros 2018; Nannyonjo 2017). Incluso en los países de la OCDE, donde muchos tienen estándares bien desarrollados, sigue siendo un desafío crear herramientas de evaluación confiables (Pont, Nusche y Moorman 2008). Los directores de muchos países son nombrados de manera indefinida (gráfico 2.7) y los incentivos económicos y las oportunidades para el ascenso claramente definidas son poco frecuentes. Motivar el desempeño en estos contextos es una tarea difícil, un tema al que volveremos en el capítulo 4 (Weinstein y Hernández 2016). Respecto a la capacitación, si bien la mayoría de

**GRÁFICO 2.7**

**En los países de América Latina y el Caribe la mayoría de los directores de escuelas públicas tienen contratos a término indefinido con sus escuelas**



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de directores de escuelas primarias públicas que informan sobre su tipo de contrato (relaciones laborales), utilizando datos del TERCE de 2013. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país.



los directores en ALC tienen títulos de educación superior, cada vez hay más países que están desarrollando inducciones y capacitaciones durante el servicio, específicamente para directores de escuelas. Sin embargo, las características de estos programas y sus impactos en el desempeño posterior de los directores no han sido bien estudiados (Weinstein, Azar y Flessa 2018).

## Capacitación en gestión

Dada la escasez de información sobre el tipo de capacitación en gestión disponible para los directores de escuela, recopilamos datos de 13 programas de capacitación en gestión escolar respaldados por el gobierno en nueve países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Perú, Santa Lucía y Uruguay. Seguimos el trabajo de Popova y otros (2018) adaptando levemente su Instrumento de Encuesta de Capacitación durante el Servicio de Docentes para crear un Instrumento de Encuesta sobre la Capacitación en Gestión Escolar (SMTSI, por sus siglas en inglés) para encuestar a los gestores de programas de capacitación sobre las características de sus programas.

Las preguntas de la encuesta en el SMTSI siguen los atributos definitorios de los programas de desarrollo profesional identificados por Popova y otros (2018): (a) organización del programa, incluidas las características de ejecución, diseño y el enfoque del programa, así como las implicaciones e incentivos profesionales; (b) contenido del programa, preguntando qué prácticas de gestión escolar utilizadas en la WMS se enseñan en el programa (Bloom y otros 2015); y (c) ejecución del programa, incluido el tipo de actividades utilizadas durante la ejecución básica y el seguimiento posterior al programa, la duración y distribución del tiempo en las diferentes modalidades de ejecución y el perfil del capacitador.

Para comprender cuáles de los atributos específicos del programa son características importantes de los programas de capacitación docente, Popova y otros (2018) correlacionaron las características del programa con los resultados de los estudiantes cuyos docentes participaron en el mismo. Hay varias características que se asocian con mayores ganancias en el aprendizaje de los estudiantes que tienden a ser también relevantes para los programas de capacitación en gestión escolar; ellas incluyen: (a) incentivos claros para participar en el programa, como ascensos o implicaciones salariales; (b) un enfoque específico en un tema; (c) un componente de práctica importante, con docentes que practican impartiendo lecciones durante la capacitación; (d) al menos una interacción inicial presencial durante la capacitación; y (e) acompañamiento por medio de visitas de seguimiento una vez finalizada la capacitación (una característica adicional percibida como importante por los directores de programas encuestados). El siguiente resumen de los 13 programas de capacitación en gestión escolar analizados se centra en estas características relevantes.

### **Organización del programa**

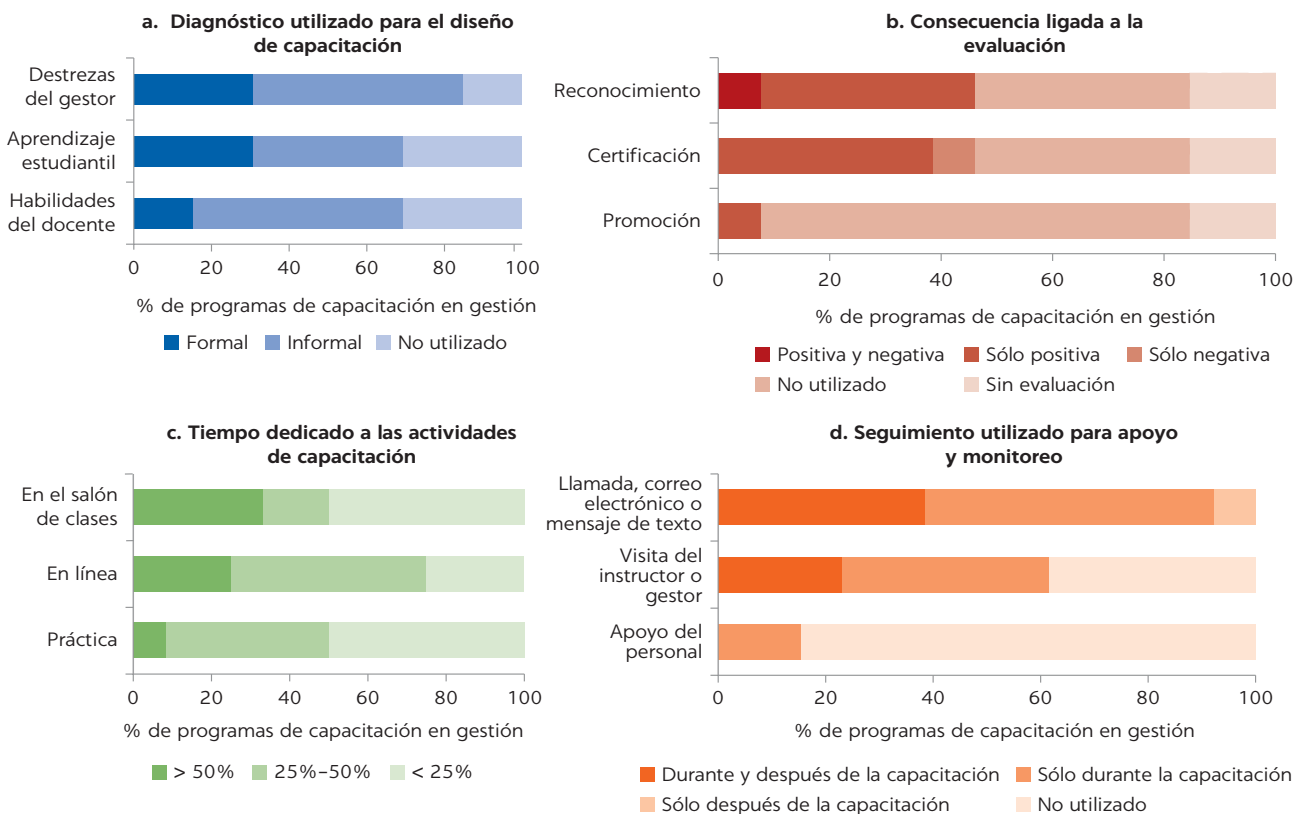
*Implementación:* Más del 60 por ciento de los programas de capacitación en gestión escolar se establecieron después de 2015 (el más antiguo fue en 2007), lo que sugiere que este tipo de capacitación a gran escala es relativamente nuevo. La mayoría de los programas se diseñan (93 por ciento) e implementan (100 por ciento) con la ayuda de organizaciones no gubernamentales, y la mayoría de los programas (77 por ciento) se ofrecen a nivel nacional o en múltiples estados o regiones.<sup>4</sup>

*Diagnóstico:* Sólo unos pocos encuestados indicaron que el diseño de su programa se basó en una herramienta de diagnóstico formal o en una evaluación de las habilidades de los gestores (31 por ciento), del aprendizaje de los estudiantes (31 por ciento) o de las habilidades de los docentes (15 por ciento). El resto de los encuestados indicó que el diseño del programa se había basado en un diagnóstico informal o no se había basado en un diagnóstico (gráfico 2.8, panel a). De hecho, sólo dos programas (15 por ciento) informaron que su diseño se basó en una evaluación formal de las tres categorías, lo que sugiere que la gran mayoría de los programas analizados no están tomando en consideración las habilidades y el desempeño existentes para garantizar que estén adaptados y sean relevantes para la población objetivo.

*Implicaciones profesionales:* En el 85 por ciento de los programas analizados existe evaluación posterior a la capacitación. Sin embargo, sólo el 61 por ciento de los encuestados indicó que es posible reprobación la evaluación, y el porcentaje de gestores que reprobaban la evaluación sigue siendo extremadamente bajo para

**GRÁFICO 2.8**

**Los programas de capacitación en gestión respaldados por el gobierno en países seleccionados de América Latina y el Caribe son un buen comienzo, pero tienen un amplio margen para mejorar su organización, contenido y ejecución**



Fuente: Banco Mundial.

*Nota:* Este gráfico muestra los resultados de la Encuesta de Capacitación en Gestión Escolar con 13 grandes programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Perú, Santa Lucía y Uruguay. El panel a indica si los programas se diseñaron con base en un diagnóstico o una evaluación del aprendizaje de los estudiantes, de las habilidades de los docentes o de las habilidades de los gestores. El panel b indica si los resultados de una evaluación al final de la capacitación tienen implicaciones profesionales para los gestores, más específicamente implicaciones negativas por no aprobar la evaluación o implicaciones positivas por aprobar la evaluación. El panel c indica cuánto tiempo dedican los gestores a actividades en el aula, en línea o de práctica. El panel d indica qué tipo de apoyo de seguimiento se proporciona durante el programa y después de que el programa ha finalizado.

estos programas (menos del 1 por ciento en todas las respuestas, excepto dos). Los encuestados también informaron si hay consecuencias positivas para los gestores por aprobar la evaluación (gráfico 2.8, panel b). Las consecuencias positivas por aprobar la evaluación del programa de capacitación son más comunes que las consecuencias negativas por reprobar. La relevancia y el reconocimiento públicos (61 por ciento de los programas de capacitación) y la certificación (54 por ciento) son consecuencias positivas de aprobar la evaluación; sin embargo, sólo un programa utiliza los resultados para las decisiones de ascenso. Son poco frecuentes las implicaciones de reprobar el programa de capacitación, ya que sólo un programa niega la certificación y ningún programa utiliza los resultados de la evaluación para las decisiones de ascenso. Ninguno de los encuestados indicó alguna consecuencia, positiva o negativa, en la que los resultados de la evaluación afectaran las decisiones salariales. Volviendo a los resultados de Popova y otros (2018), las implicaciones profesionales, y más específicamente las implicaciones de ascenso o de salario, se identifican como características importantes de los programas de capacitación docente, pero estas características en gran medida no se tienen en cuenta en los programas de capacitación en gestión escolar indagados.

Y, ¿a quién se le informa sobre los resultados de las evaluaciones de la capacitación? Si bien todos los programas indicaron que los resultados se le informan a la autoridad educativa local o al ministerio de educación, sólo el 61 por ciento de los programas indicó que los mismos gestores participantes reciben los resultados de sus evaluaciones.

### Contenido del programa

Popova y otros (2018) sugieren que los programas de capacitación de docentes con enfoque en un tema específico (a diferencia de los programas más generales) están asociados a mayores ganancias de aprendizaje. Para comprender el enfoque de los programas de capacitación en gestión escolar en ALC, se le ha pedido a los encuestados que indicaran si el contenido del programa incluía actividades de los 25 temas de gestión en cinco dimensiones: gestión de operaciones, seguimiento del desempeño, establecimiento de objetivos, gestión de personas y liderazgo. Si respondieron que sí, se les pidió a los encuestados que indicaran si estos temas se incluyeron formalmente (si eran obligatorios) como parte del programa o sólo como parte de una discusión informal (y por lo tanto no eran necesariamente obligatorios).

La información proporcionada muestra que ningún programa se centra específicamente en una única dimensión de gestión. Es decir, la mayoría de los programas incluyen formalmente temas en varias dimensiones: El 92 por ciento de los programas indican que están incluidas actividades en gestión de operaciones, de seguimiento del desempeño y de gestión de personas y el 100 por ciento de los programas indican que se incluyen actividades de establecimiento de objetivos y liderazgo.<sup>5</sup>

Los programas de capacitación que ofrecen capacitación general en una amplia gama de prácticas y temas de gestión, pueden darles a los directores de escuela una descripción general de los tipos de prácticas que deben implementar. Sin embargo, es poco probable que los temas se puedan cubrir con suficiente profundidad para que los directores dominen las habilidades que se requieren para adoptar las prácticas de manera efectiva en sus escuelas.

### **Entrega del programa**

*Uso del tiempo:* La estructura de la capacitación en gestión varía sustancialmente de un programa a otro, y la cantidad de semanas de capacitación varía de 2 a 80 (con una mediana de 20 semanas). La cantidad total de horas de entrega del curso también varía considerablemente de 72 a 650 (con una mediana de 235). Con respecto a la repartición de las horas entre los diferentes métodos de impartir la capacitación, el programa medio indica que los gestores dedican el 33 por ciento de su tiempo a sesiones presenciales (en persona), el 41 por ciento de su tiempo a la capacitación en línea y el 22 por ciento de su tiempo a sesiones de práctica. Popova y otros (2018) sugieren que al menos una sesión presencial inicial, así como las sesiones de práctica, son características importantes asociadas a mayores ganancias de aprendizaje.

La encuesta muestra que la capacitación presencial (en persona) es la más utilizada en el 33 por ciento de los programas, mientras que la capacitación en línea es la más común para el 25 por ciento de los programas, y la capacitación práctica es la más utilizada sólo en el 8 por ciento de los programas (es decir, un programa), lo que sugiere que algunos, pero no todos, se centran en interacciones presenciales y en ejercicios prácticos (gráfico 2.8, panel c).

*Tipo de actividad durante la entrega básica, el seguimiento y el monitoreo:* Los encuestados indicaron que el tipo de actividad más común que se lleva a cabo cuando se imparte la parte principal del contenido del programa de capacitación es el trabajo en grupo (54 por ciento). Los encuestados también indicaron que el segundo tipo más común es la discusión en grupo (38 por ciento), seguida de cerca por conferencias (31 por ciento).

Respecto al apoyo y al monitoreo, el 77 por ciento, el 62 por ciento y el 54 por ciento de los programas brindan apoyo a través de correo electrónico, de llamadas telefónicas y de mensajes de texto, respectivamente, mientras los participantes aún están asistiendo al curso. Una vez finalizado el programa de capacitación, estas cifras caen al 46 por ciento, 23 por ciento y 23 por ciento, respectivamente (gráfico 2.8, panel d).<sup>6</sup> Popova y otros (2018) indican que el seguimiento y monitoreo posterior a la capacitación fueron percibidos por los gestores que asisten a los programas de capacitación de docentes como características importantes de sus programas. Es probable que un seguimiento importante a los programas de capacitación en gestión escolar, también les ayude a los gestores a asimilar los conceptos aprendidos durante la capacitación y a implementar de manera efectiva las mejores prácticas en sus escuelas. Sin embargo, el 46 por ciento de todos los programas informan no tener ningún tipo de seguimiento o monitoreo una vez finalizado el programa de capacitación.

## **OFERTA Y CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ALC**

Dada la amplitud y la naturaleza cualitativa de las prácticas de gestión, es un desafío medir de manera objetiva y coherente tales prácticas en las escuelas. Hay tres tipos de instrumentos desarrollados recientemente que ofrecen nuevas

herramientas para medir la oferta de la gestión escolar diaria, su calidad y la gestión de los choques en las escuelas.

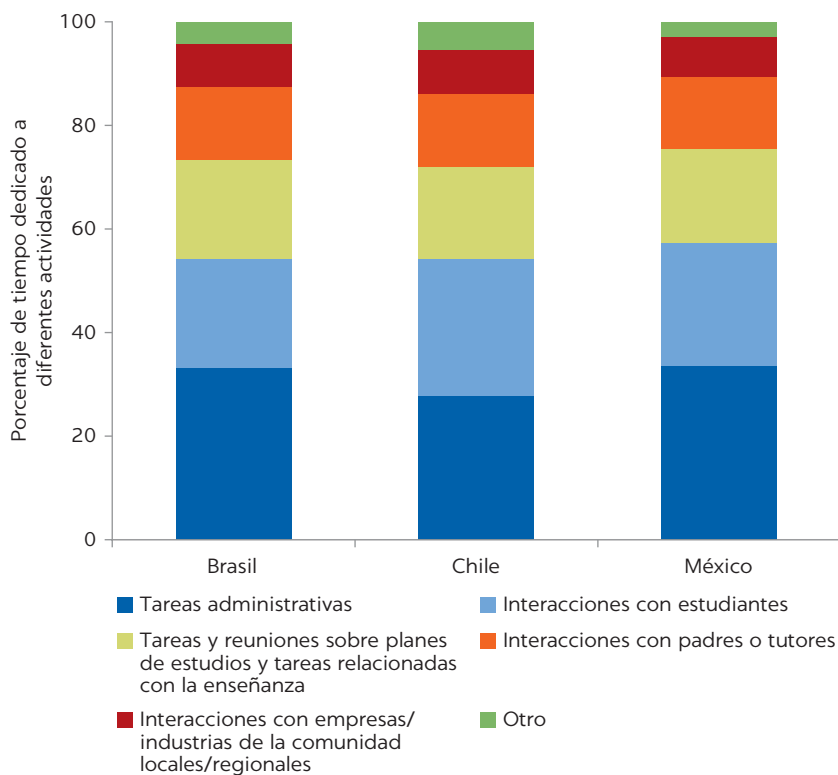
### **Asignación de tiempo a las actividades de gestión escolar**

Hay varios instrumentos, desarrollados principalmente en los Estados Unidos, que proporcionan medidas cuantitativas sobre la oferta de trabajo total de los directores de escuelas individuales y la asignación de tiempo a las diferentes actividades de gestión. Por ejemplo, Spillane y Hunt (2010) usan una metodología de muestreo de experiencias que periódicamente invita a los directores a reportar sus actividades a lo largo del día, y otro método usa un instrumento de uso del tiempo diligenciado por observadores que siguen a los directores a lo largo de su día (Horng, Klasik y Loeb 2010). Este último instrumento clasifica las tareas laborales de los directores de escuela en seis categorías: administración, gestión de la organización, instrucción diaria, programa educativo, relaciones internas y relaciones externas, que a su vez se subdividen en 43 tareas. Usando esta categorización, los observadores, previamente entrenados, siguieron a los directores de escuelas secundarias en los Estados Unidos y registraron las tareas en las que participaban los directores, con quién las realizaban y dónde las realizaban, y lo hicieron durante cierta cantidad de minutos en un día. Grissom, Loeb y Master (2013), analizados en el próximo capítulo, refinaron y utilizaron el instrumento para evaluar hasta qué punto el uso del tiempo de los directores de escuela dedicado a diferentes tipos de tareas se correlaciona con el rendimiento estudiantil. Investigaciones recientes en los Estados Unidos también están utilizando la tecnología para mejorar los métodos de muestreo de experiencias y para superar algunas de las limitaciones de los datos de uso del tiempo auto-reportados y los datos de seguimiento (Hochbein y otros 2018).

Los datos auto-reportados, así como los datos emergentes que utilizan herramientas de uso del tiempo más objetivas, brindan una idea de a qué le dedican su tiempo los directores escolares de la región. Como reflejo de sus responsabilidades multifacéticas, los directores de ALC reportan que dividen su tiempo en diferentes tipos de tareas, con sólo alrededor del 20-25 por ciento del tiempo dedicado específicamente a actividades pedagógicas (gráfico 2.9).<sup>2</sup> Al mismo tiempo, los auto-reportes divergen de manera importante respecto a las medidas objetivas del uso del tiempo de los directores. Una investigación sobre las escuelas preescolares de Brasil utilizó ambos enfoques. Esa investigación muestra que el 80 por ciento del tiempo real de los directores y coordinadores pedagógicos está dedicado a cuestiones de instrucción, a temas operativos y de seguridad, mientras que según sus auto-reportes, así como según la asignación ideal de su tiempo, indican que habría un mayor equilibrio entre los diferentes tipos de tareas (gráfico 2.10). No hay una idea clara de cómo debería ser este desglose del tiempo, porque el rol del director puede variar en los diferentes países y entre ellos (dependiendo, por ejemplo, del tamaño de la escuela). Nuestros datos limitados muestran que lo que sí importa es la calidad de las actividades que realizan, pero es probable que el hecho de desempeñar múltiples roles a la vez con una capacitación y un apoyo limitados, como lo hacen los directores de escuela en muchos países de ALC, no favorezca las prácticas de calidad.

GRÁFICO 2.9

Los directores de escuelas públicas reportan que dividen su tiempo en muchas tareas y para muchas partes interesadas diferentes en Brasil, Chile y México



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Este gráfico muestra el desglose promedio del uso del tiempo, según lo informado por los directores de las escuelas secundarias públicas en cada país, utilizando datos de la Evaluación TALIS de 2013. Las ponderaciones de las escuelas se utilizan para calcular estadísticas a nivel de país.

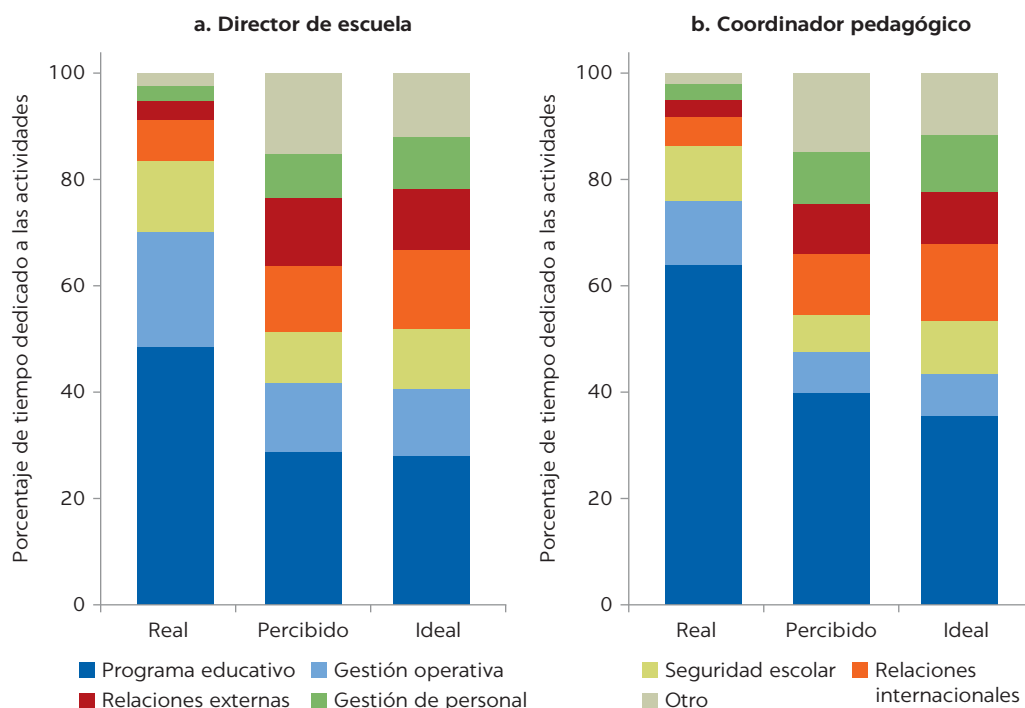
### Calidad de las prácticas de gestión escolar

Un segundo conjunto de herramientas desarrolladas recientemente mide la calidad de las prácticas de gestión escolar. La Encuesta Mundial de Gestión (WMS) de Bloom y otros (2015), y su adaptación para países de ingresos medios y bajos, La Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo (D-WMS) de Lemos, Muralidharan y Scur (2021), miden objetivamente la existencia de prácticas efectivas en las áreas de gestión de operaciones y planificación educativa, seguimiento del desempeño, establecimiento de objetivos, gestión de recursos humanos y prácticas de liderazgo (cuadro 2.1). La WMS y la D-WMS se adaptan a partir de una metodología de encuesta descrita en Bloom y Van Reenen (2007) y también utilizada en los sectores de manufactura, venta minorista y atención médica. Las herramientas se centran en prácticas que se consideran relevantes en todas las industrias, además de prácticas clave específicas de la educación que se desarrollaron en consulta con docentes, líderes escolares y consultores del sector (Bloom y otros 2015).

Los datos se recopilan a través de entrevistas estructuradas con directores de escuela, realizadas por encuestadores capacitados que asignan a las respuestas un puntaje del 1 al 5 en un cuadro de puntajes detallado.<sup>82</sup> Se utilizan

GRÁFICO 2.10

**Diferencias sustanciales en la asignación de tiempo real, percibida e ideal de los directores de escuela y directores pedagógicos en centros de educación infantil en Brasil**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Almeida y otros, de próxima publicación.  
*Nota:* Este gráfico muestra cómo los directores de escuela y los coordinadores pedagógicos de los centros de educación infantil en Ceará, Brasil, utilizan su tiempo, en promedio, de acuerdo con diferentes métodos de recolección de datos. “Real” se refiere al uso del tiempo recopilado al reconstruir el cronograma de actividades durante dos días, a través de una entrevista al final del segundo día donde la información sobre las actividades se registra en incrementos de 15 minutos. “Percibido” se refiere al uso del tiempo tal y como lo estima el gestor, recopilado a través de una entrevista que pregunta sobre el porcentaje de tiempo dedicado a estos diferentes temas. “Ideal” se refiere al uso del tiempo ideal para que el gestor haga el trabajo de manera efectiva, recopilado a través de una entrevista en la que se pregunta sobre el porcentaje de tiempo que el gestor le gustaría dedicar a los diferentes temas. Número de observaciones: 658 (directores de escuela = 374, coordinadores pedagógicos = 284).

CUADRO 2.1 Prácticas de gestión medidas en la Encuesta Mundial de Gestión (WMS)

PRACTICA DE GESTIÓN	MIDE SI ...
1 Estandarización de los procesos de planificación educativa	La escuela utiliza procesos significativos que les permiten a los estudiantes aprender a lo largo del tiempo.
2 Personalización de la instrucción y el aprendizaje	La escuela incorpora métodos de enseñanza que garantizan que todos los estudiantes puedan dominar los objetivos de aprendizaje.
3 Planificación y transiciones basadas en datos	La escuela utiliza evaluaciones y datos fácilmente disponibles para verificar los resultados del aprendizaje en etapas críticas
4 Adopción de las mejores prácticas educativas	La escuela incorpora y comparte las mejores prácticas y estrategias de enseñanza en todas las aulas
5 Mejora continua	La escuela implementa procesos para una mejora continua y anima a que se registren y documenten las lecciones.

(continúa)

CUADRO 2.1., Continuación

	PRACTICA DE GESTIÓN	MIDE SI ...
6	Seguimiento del desempeño	El desempeño escolar se controla periódicamente con métricas útiles.
7	Revisión de desempeño	El desempeño escolar se revisa con métricas apropiadas.
8	Diálogo sobre desempeño	El desempeño escolar se discute con contenido y profundidad apropiados y si se le comunica a los docentes.
9	Gestión de consecuencias	La escuela tiene mecanismos para hacerle seguimiento a los problemas de desempeño.
10	Balance de objetivos	Los objetivos escolares cubren un conjunto suficientemente amplio de metas a nivel escolar, departamental y estudiantil.
11	Interconexión de objetivos	La escuela establece objetivos bien alineados en todos los niveles.
12	Horizonte de tiempo	La escuela tiene un enfoque racional para planear y establecer objetivos.
13	Objetivos elevados	La escuela establece objetivos con el nivel de dificultad adecuado.
14	Claridad y comparabilidad de los objetivos	La escuela establece objetivos comprensibles y comunica y compara abiertamente el desempeño de la escuela, del departamento y el desempeño individual.
15	Recompensar a quienes tienen un alto desempeño	La escuela implementa un enfoque sistemático para identificar el buen y el mal desempeño.
16	Arreglar los desempeños bajos	La escuela se ocupa con prontitud de quienes tienen un bajo desempeño, no necesariamente despidiendo a los docentes, pero asegurándose de que el bajo desempeño sea reconocido y abordado de manera adecuada.
17	Promover a quienes tienen un alto desempeño	La escuela promueve a los empleados en función del desempeño laboral en lugar de simplemente la permanencia.
18	Gestionar el talento	La escuela alimenta y desarrolla el talento docente y de liderazgo.
19	Retener el talento	La escuela intenta retener a los docentes con alto desempeño.
20	Crear una propuesta de valor distintiva para los empleados	La escuela tiene un enfoque pensado para atraer a los mejores empleados.

Fuente: Bloom y otros 2015.

técnicas de doble puntuación y doble ciego para garantizar la calidad de las entrevistas y la coherencia en el puntaje. Este enfoque cuantifica la calidad de las prácticas de gestión por lo que permite hacer comparaciones coherentes entre escuelas y países. Tanto la WMS como la D-WMS son instrumentos de libre acceso, pero requieren encuestadores relativamente capacitados y una capacitación rigurosa. Es importante destacar que estos instrumentos no miden la calidad del director de una escuela o de otros líderes, sino que miden sólo la existencia y calidad de las prácticas en sí mismas, independientemente de quién específicamente las realiza.<sup>10</sup> Bloom y otros (2015) reportan puntajes de gestión promedio en las escuelas de ocho países a nivel mundial: Brasil, Canadá, Alemania, India, Italia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. En todos estos países, la adopción de prácticas de gestión escolar modernas es limitada: el puntaje promedio en todos los países es 2,27 (en una escala de 1 a 5), que corresponde a un bajo nivel de adopción de muchas de las prácticas incluidas en el cuestionario.

En particular, los efectos fijos de los países explican el 46 por ciento de la variación en los puntajes de gestión escolar, en comparación con el 13 por ciento en manufactura y el 40 por ciento en hospitales en el mismo subconjunto de



países y de preguntas. Este hallazgo sugiere que las instituciones juegan un papel particularmente importante en las prácticas de gestión en el sector educativo (por ejemplo, Fuchs y Woessmann 2007).

Desde que Bloom y otros (2015) publicaron este trabajo, se han agregado otros seis países a este conjunto de datos: Colombia, México, Haití, Indonesia, Tanzania y Pakistán. La distribución de puntajes en las escuelas públicas muestra una variación sustancial en la calidad de la gestión dentro de cada país encuestado de los países de ALC y fuera de ALC (gráfico 2.11). En los países de ingresos altos con puntajes promedio más altos, muy pocas escuelas encuestadas obtienen puntajes por debajo de 2 (por ejemplo, en el Reino Unido y Canadá), mientras que en países con puntajes promedio más bajos, como Brasil, Colombia, Pakistán, México e Italia, la mayoría de las escuelas obtienen puntajes por debajo de 2. Un puntaje por debajo de 2 indica prácticas de gestión muy deficientes: casi sin seguimiento, con objetivos muy débiles e incentivos extremadamente débiles. En el otro extremo de la distribución, todos los países de ingresos medios y altos encuestados tienen al menos algunas escuelas con un puntaje superior a 3, lo que correspondería a una adopción media a alta de las prácticas de gestión (algún seguimiento razonable del desempeño, promoción por una combinación de objetivos y basada en el desempeño, y recompensas y medidas tomadas para abordar el bajo desempeño persistente). Por el contrario, ninguna de las escuelas encuestadas en Haití o Tanzania obtuvo un puntaje superior a 3.

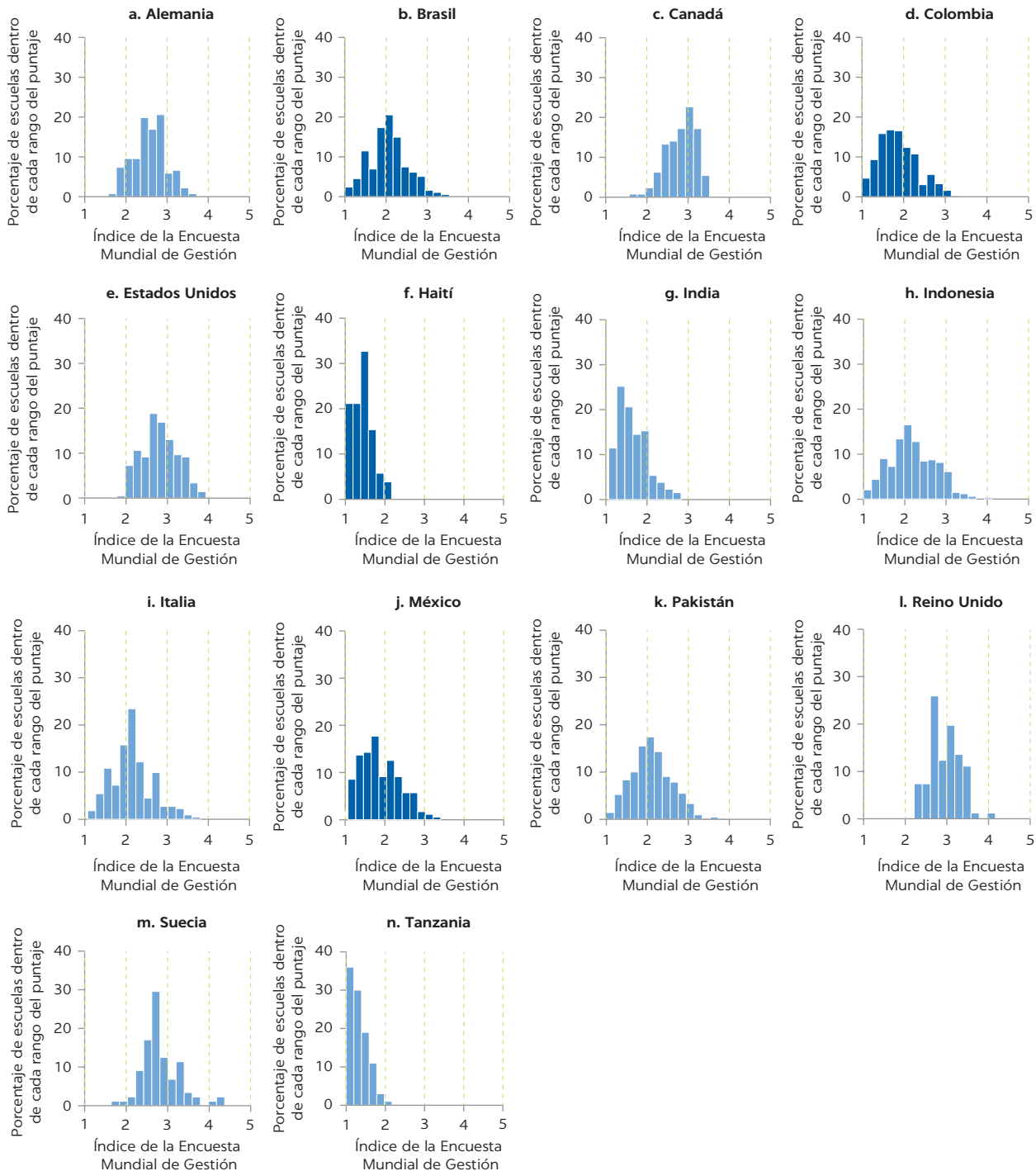
Para medir la calidad de las prácticas de gestión escolar en una muestra más amplia de países, Leaver, Lemos y Scur (2019) desarrollaron un nuevo índice de gestión escolar basado en PISA que correlaciona el cuestionario de la WMS al cuestionario escolar PISA de 2012. Su índice captura información detallada sobre el nivel de adopción de las mejores prácticas de gestión estructurada en las áreas de gestión de operaciones (operaciones diarias, seguimiento del desempeño y establecimiento de objetivos) y gestión de personas en las escuelas (Bloom y otros 2015).<sup>11</sup> Este nuevo índice de gestión se alinea con el índice WMS, lo que indica que es posible extraer información significativa sobre la gestión a partir de conjuntos de datos a gran escala como PISA.

## Gestión de choques en las escuelas

También se han logrado avances en la medición de la manera en que las escuelas gestionan los choques como los desastres naturales. La Encuesta de Gestión de Desastres en las Escuelas (School Disaster Management Survey - SDMS) desarrollada por Adelman, Baron y Lemos (de próxima publicación) tiene como objetivo capturar las prácticas actuales de una escuela para enfrentar posibles desastres naturales en el futuro (huracanes, inundaciones, tormentas, terremotos y deslizamientos de tierra). La SDMS se basa en una variedad de guías de política y literatura de mejores prácticas y abarca 10 temas que miden la calidad de las prácticas de gestión en las áreas de evaluación de riesgos, preparación y medidas de mitigación para hacer frente a desastres potenciales, respuestas posteriores a desastres y distribución de roles y responsabilidades relacionados con desastres (cuadro 2.2).<sup>12</sup> Dada la prevalencia de desastres naturales en ALC y otras regiones, la SDMS podría usarse en los países para comprender la calidad de las prácticas de los demás países y aprender a fortalecer aún más la resiliencia de las escuelas ante los desastres naturales a través de una mejor gestión, que complementa a los programas de infraestructura.

GRÁFICO 2.11

**La calidad de las prácticas de gestión escolar en las escuelas públicas varía sustancialmente de país a país y dentro de ellos, de acuerdo con el índice de la Encuesta Mundial de Gestión (WMS)**



Fuentes: Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Bloom y otros 2015; Lemos y Scur 2016; Indonesia, Tanzania y Pakistán WB-SABRE. Nota: Este gráfico muestra las distribuciones de los puntajes de gestión escolar recopilados en varias etapas la Encuesta Mundial de Gestión (WMS) y la Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo (D-WMS) en una variedad de muestras diferentes de los países participantes. En todos los países, las muestras incluyen escuelas públicas (gubernamentales) y escuelas privadas que reciben apoyo del gobierno, si lo hubiere. Las muestras para Alemania, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Italia, Reino Unido, y Suecia incluyen sólo escuelas que ofrecen educación a jóvenes de 15 años. Las muestras de Colombia, Haití, Indonesia, México, Pakistán y Tanzania incluyen únicamente escuelas primarias y se encuestaron utilizando el Development World Management Survey (Encuesta de gestión del mundo en desarrollo). El puntaje de gestión escolar se construye a partir de 14 preguntas que son comunes para todas las muestras. Número de observaciones: 2.564 (Alemania = 136; Brasil = 375; Colombia = 447; Haití = 52; México = 178; Canadá = 128; Estados Unidos = 207; India = 131; Indonesia = 350; Italia = 222; Pakistán = 419; Reino Unido = 81; Suecia = 88, Tanzania = 100).

**CUADRO 2.2 Prácticas de gestión medidas en la Encuesta de Gestión de Desastres en las Escuelas (SDMS)**

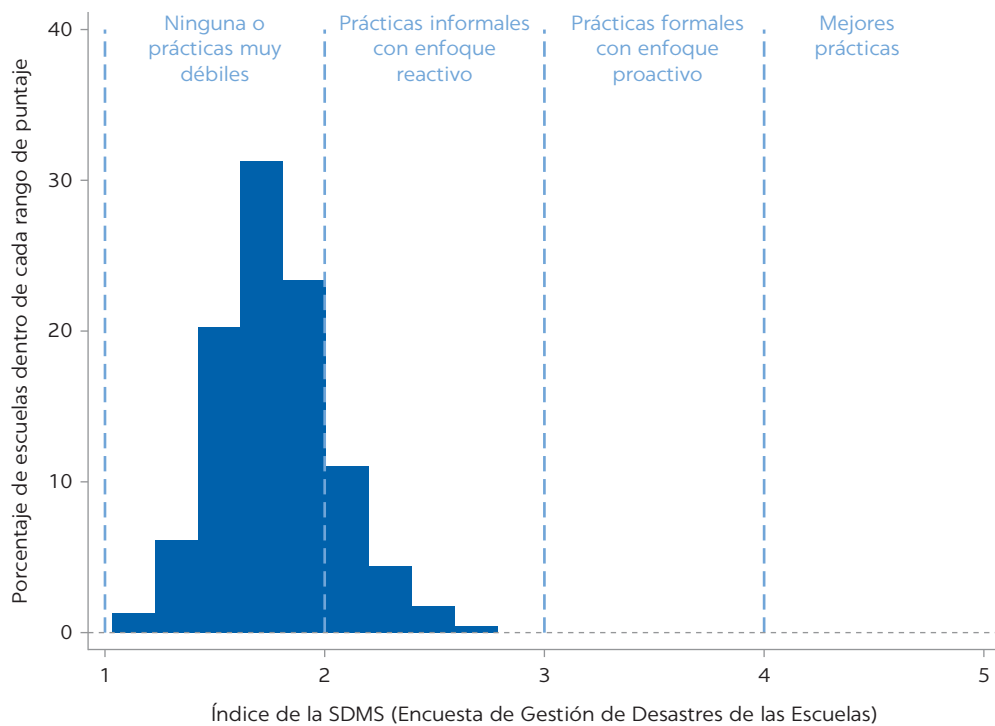
	PRACTICA DE GESTIÓN	MIDE SI ...
1	Evaluar y hacer frente a los riesgos potenciales planteados por el entorno externo.	La escuela ha evaluado formalmente y puede identificar los riesgos potenciales relacionados con el desastre que plantea el entorno escolar inmediato para el personal, los estudiantes y la comunidad, y ha tomado medidas para enfrentar y reducir estos riesgos.
2	Evaluar y hacer frente a los riesgos potenciales que plantea el edificio de la escuela.	La calidad y la resistencia de la infraestructura escolar se evalúan con regularidad y si se realizan de manera proactiva las reparaciones o mejoras (de ser necesarias).
3	Movilizar y capacitar al personal y a los estudiantes para responder a desastres.	La escuela ha identificado los tipos de habilidades necesarias para responder a desastres; ha capacitado con frecuencia a personal, docentes y estudiantes en las habilidades necesarias para responder a desastres; y ha comunicado planes de respuesta a desastres a las partes interesadas.
4	Proporcionar suministros de emergencia y refugio.	La escuela está preparada para proporcionar suministros de emergencia y refugio a los estudiantes y al personal en caso de que el área se vea afectada por un desastre natural durante el horario escolar.
5	Comunicarse con las partes interesadas	La escuela tiene un sistema de comunicación claro para emergencias durante desastres naturales.
6	Adoptar medidas para evitar daños o pérdidas en muebles y materiales.	La escuela toma medidas claras para evitar daños o pérdida de muebles y materiales, y asigna esta responsabilidad de manera proactiva a los miembros del personal.
7	Tomar medidas para prevenir la pérdida de información escolar	La escuela toma medidas claras para evitar la pérdida de datos escolares haciendo copias periódicas de todos los datos básicos, cotidianos y críticos, y teniéndolos en un lugar seguro para responder rápidamente a un desastre y garantizar la continuidad educativa.
8	Planificar el uso de recursos compartidos después del desastre	La escuela puede identificar recursos y activos locales y tiene un plan claro sobre cómo compartir estos recursos con la comunidad después de un desastre.
9	Reintegrar a estudiantes y docentes y reanudar las clases	La escuela tiene un plan claro para reintegrar a los estudiantes y docentes y reanudar las clases para garantizar un aprendizaje acelerado y la continuidad educativa después del desastre.
10	Asignación clara de roles y responsabilidades en toda la escuela	La escuela ha definido roles claros, ha distribuido responsabilidades en toda la escuela para estar preparada en caso de un desastre y ha comunicado estos roles y responsabilidades a todas las partes relevantes.

Fuente: Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación.

Siguiendo la metodología de la D-WMS, el instrumento de la SDMS tiene una cuadrícula de puntuación que va de 1 a 5, pero también permite puntajes de medio punto para capturar una mayor variación y usar técnicas integradas durante su implementación y garantizar una recopilación de datos de alta calidad. El puntaje de cada tema se obtiene por medio de la triangulación de las respuestas a varias preguntas. Estos puntajes se utilizan para construir un índice SDMS promedio. En Haití, después de que el huracán Matthew azotara el país en 2016, el puntaje promedio en este índice fue de 1,77, lo que significa que, en promedio, las escuelas tienen algunas prácticas informales; ninguna escuela obtuvo un puntaje superior a 3, y el 22 por ciento de las escuelas obtuvo un puntaje entre 2 y 3, lo que significa que tienen algunas prácticas buenas, aunque informales (gráfico 2.12).

**GRÁFICO 2.12**

**Alta prevalencia de prácticas débiles, pero variación importante en la adopción de prácticas de preparación y mitigación de desastres en las escuelas de Haití después de un gran huracán, según un nuevo Índice de la SDMS (Encuesta de Gestión de Desastres Escolares)**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación.  
*Nota:* Este gráfico muestra la distribución de los puntajes de la Encuesta sobre Gestión de Desastres Escolares para las escuelas primarias (públicas y privadas) recopilados por Adelman, Baron y Lemos (de próxima publicación). Los puntajes incluyen controles para depurar las encuestas. Media = 1,77, DE = 0,30. El puntaje sigue la metodología de la D-WMS: un puntaje entre 1 y 2 se refiere a una escuela que prácticamente no cuenta con prácticas estructuradas o que se han implementado prácticas muy débiles; un puntaje entre 2 y 3 se refiere a una escuela con algunas prácticas informales implementadas, pero estas prácticas consisten principalmente en un enfoque reactivo para hacer frente a las secuelas de los desastres; un puntaje entre 3 y 4 se refiere a una escuela que cuenta con un buen proceso formal (aunque todavía no es lo suficientemente frecuente o consistente), y estas prácticas consisten principalmente en un enfoque proactivo para hacer frente a las secuelas de los desastres; un puntaje entre 4 y 5 se refiere a prácticas sólidas bien definidas que a menudo se consideran las mejores prácticas para hacer frente a las secuelas de los desastres. Número de observaciones: 227.

## Gestión del sistema

Para cuantificar y medir de manera consistente los elementos de la estructura organizacional de los sistemas educativos en conjunto, Adelman y otros (de próxima publicación) han desarrollado un nuevo instrumento, la Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo (ESCS - Education System Coherence Survey). La ESCS se basa en Pritchett y Pande (2006) para identificar un conjunto básico de 10 funciones dentro del alcance de la mayoría de los sistemas públicos de educación básica, y además desagrega cada función en tareas específicas en tres dimensiones: planificación, implementación y seguimiento (cuadro 2.3).

**CUADRO 2.3 Funciones básicas de un sistema educativo medidas con la Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo (ESCS)**

TAREAS IDENTIFICADAS EN TRES DIMENSIONES DE CADA FUNCIÓN				
	FUNCIÓN	SEGUIMIENTO/IDENTIFICACIÓN	PLANIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
1	Diseño de plan de estudio	Identificar brechas o problemas en el plan de estudios obligatorio actual	Decidir hacerle cambios al plan de estudios obligatorio	Capacitar a los docentes en el uso de nuevos materiales, métodos pedagógicos, directrices, etc., en caso de que se actualizara el plan de estudios
2	Planificación de infraestructura	Identificar y comunicar las necesidades para la ampliación física de la escuela	Decidir iniciar la ampliación física	Gestionar el proceso de construcción o ampliación
3	Mejora de calidad	Establecer estándares de calidad escolar	Decidir las medidas de calidad escolar que se deben implementar	Evaluar el progreso en la mejora de la calidad escolar
4	Selección de escuela	Evaluar la idoneidad de las reglas y mecanismos actuales de admisión de estudiantes	Determinar las reglas y los mecanismos de admisión de estudiantes	Realizar del proceso de admisión de estudiantes
5	Contratación de docentes	Identificar y comunicar las necesidades de nuevos docentes	Establecer los requisitos de calificación y los procesos de selección	Realizar los procesos de selección, tomar decisiones de contratación y tomar decisiones de asignación
6	Supervisión de docentes	Evaluar la calidad del trabajo de los docentes durante el servicio	Establecer un marco para la capacitación de docentes durante el servicio, las reglas y los cambios de compensación de docentes y las reglas de reasignación de docentes	Supervisar la implementación de la capacitación de docentes durante el servicio (implementación); decidir las consecuencias en función de la calidad del trabajo de los docentes, como ajustes salariales, capacitación, despidos o reubicación.
7	Contratación de directores	Evaluar y comunicar las necesidades de los nuevos directores	Establecer requisitos de calificación para directores de escuela	Implementar el proceso de selección, tomar decisiones de contratación y tomar decisiones de asignación

(continúa)

CUADRO 2.3., Continuación

TAREAS IDENTIFICADAS EN TRES DIMENSIONES DE CADA FUNCIÓN				
	FUNCIÓN	SEGUIMIENTO/IDENTIFICACIÓN	PLANIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
8	Supervisión del director	Evaluar la calidad del trabajo de los directores	Establecer un marco para la capacitación de directores antes y durante el servicio y las reglas y los cambios de compensación, así como las reglas de reasignación de directores	Supervisar la implementación de la capacitación de directores antes y durante el servicio; decidir las consecuencias en función de la calidad del trabajo de los directores, como ajustes salariales, capacitación, despidos o reasignaciones.
9	Evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes	Analizar los resultados de la evaluación e identificar el progreso, las fortalezas y las debilidades en el aprendizaje de los estudiantes	Desarrollar evaluaciones estandarizadas del aprendizaje de los estudiantes	Realizar y supervisar la evaluación estandarizada del aprendizaje de los estudiantes; difundir los resultados de la evaluación al público
10	Adquisición de materiales	Identificar y comunicar las necesidades de materiales escolares como libros o muebles; supervisar una revisión independiente para saber si los fondos para la adquisición de materiales se gastaron adecuadamente	Aprobar un presupuesto para comprar los materiales escolares necesarios	Realizar compras grandes y pequeñas de material escolar.

Fuente: Adelman y otros, de próxima publicación.

Con base en este conjunto de 10 funciones divididas en 51 tareas, Adelman y otros (de próxima publicación) desarrollan tres conjuntos de instrumentos de recopilación de datos como parte de la ESCS: (a) una encuesta para directores de escuela; (b) una encuesta para las autoridades del sistema a nivel nacional, subnacional y local; y (c) una revisión legislativa. La ESCS se aplicó con éxito en los sistemas públicos de educación básica de cuatro países de ALC – Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú – con diferentes estructuras de sistemas. Los datos se utilizan para construir nuevas medidas de la integridad, la coherencia y la calidad del funcionamiento de los sistemas públicos de educación básica. La muestra inicial para cada país se seleccionó al azar entre las escuelas públicas ubicadas en las unidades administrativas a nivel local (por ejemplo, municipios), donde también se entrevistó a los funcionarios del sistema. La encuesta a los directores de escuelas fue realizada por una empresa encuestadora a través de llamadas telefónicas a una muestra de 50 a 100 directores por país.

Las entrevistas estructuradas con las autoridades del sistema fueron realizadas por un experto sénior del sector educativo local en cada país. Utilizando un instrumento, se le preguntó al funcionario del gobierno sobre las tareas que tiene asignadas y, además, se realizaron preguntas de seguimiento para evaluar si las tareas mencionadas por el funcionario realmente son llevadas a cabo, y cuáles son los resultados. La revisión legislativa describe la asignación *de jure* de tareas en el sistema educativo según lo definido por la regulación actual. La revisión, que fue realizada por el mismo experto del sector educativo local en cada país, identifica a qué nivel del sistema (nacional, subnacional, local o escolar) se le asignan tareas específicas.

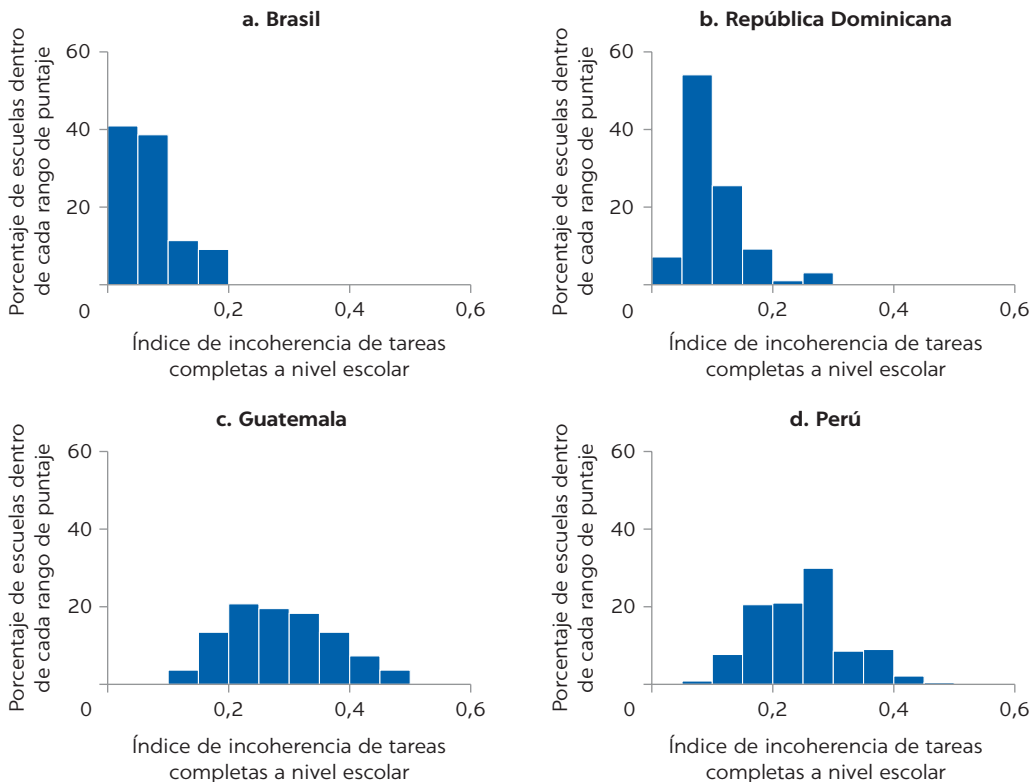
Una de las varias medidas que se pueden construir a partir de esta encuesta es una medida de incoherencia entre la asignación *de jure*, la comprensión *de facto* de la asignación por parte del burócrata local y del director de la escuela, y la ejecución de las tareas que constituyen las funciones centrales de un sistema

de educación. Para cada una de las 51 tareas identificadas, la incoherencia total toma el valor de 1 si los burócratas, los directores de escuela y la legislación no asignan la tarea al mismo nivel en el sistema educativo, y 0 si están de acuerdo total o parcialmente. El índice de incoherencia total a nivel escolar refleja la cantidad de tareas completamente incoherentes como porcentaje del total de tareas. Aunque los resultados de esta y de otras medidas se detallan en el próximo capítulo, una distribución del índice revela la variación existente dentro de los cuatro países y entre estos, destacando el valor de los instrumentos diseñados para recopilar datos más granulares para una mejor medición (gráfico 2.13).

Cada uno de estos instrumentos representa un avance importante en la generación de datos comparables sobre la gestión en educación. Es importante señalar que estos instrumentos tienen varias deficiencias, incluido el enfoque en un conjunto limitado de prácticas y atributos del sistema. Sin embargo, la recopilación simultánea de datos sobre muchas dimensiones de la gestión implica una gran carga para los encuestados. No obstante, este grupo de herramientas de medición proporciona a los formuladores de políticas, a profesionales y a investigadores recursos útiles para crear radiografías de qué tan bien desarrolladas

GRÁFICO 2.13

**Variación sustancial de la incoherencia en la asignación de tareas entre los países y dentro de ellos, según una nueva Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo**



Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Adelman y otros, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra la distribución del índice de incoherencia total a nivel escolar, es decir, el porcentaje promedio de tareas incoherentes para las escuelas en Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú. La incoherencia total toma el valor de 1 si el funcionario local, el director de la escuela y la legislación no asignan la tarea al mismo nivel del sistema educativo y 0 si están de acuerdo total o parcialmente. El porcentaje de tareas incoherentes por escuela es la cantidad de tareas completamente incoherentes como porcentaje del total de las tareas. Número de observaciones a nivel de escuela por país: Brasil = 44, República Dominicana = 98, Guatemala = 82 y Perú = 100.

están las prácticas de gestión en una escuela o en otros niveles de un sistema educativo. Los resultados permiten identificar áreas específicas en las que se pueden fortalecer las prácticas de gestión, hacerles seguimiento a los impactos en las prácticas ante cambios de políticas o programas y brindarles retroalimentación a los gestores individuales para que mejoren su propio desempeño.<sup>13</sup>

## NOTAS

1. Un desafío que probablemente limita el uso de estos cuestionarios de evaluaciones internacionales de estudiantes, es que las preguntas rara vez son consistentes en diferentes rondas de la misma evaluación o en diferentes evaluaciones, lo que limita las comparaciones longitudinales y la cantidad de países que se pueden comparar con la misma medida.
2. La evidencia de los efectos de los diferentes métodos de selección sobre la calidad de los individuos seleccionados se analiza en el capítulo 4.
3. Dada la evidencia de que la autonomía en sí misma no es una política buena o mala, estos resultados se presentan como hechos descriptivos que pueden informar el diseño de enfoques para fortalecer la gestión y no como afirmaciones evaluativas.
4. Asimismo, el 77 por ciento de los programas encuestados se ofrecen a directores de escuelas en educación básica, entre otros niveles educativos.
5. Desglosando por tema de gestión, una dimensión que parece estar menos enfatizada en el contenido de los programas de capacitación, es la gestión de las personas. Esta omisión no es sorprendente en ALC, teniendo en cuenta la falta de autonomía de muchas escuelas del sector público para contratar o despedir a sus propios docentes. Sin embargo, esta podría ser una oportunidad desaprovechada porque, a pesar de la falta de autonomía, existen prácticas de gestión de las personas que pueden ser adoptadas por los directores de escuela para recompensar y promover de diferentes maneras a los docentes con buen desempeño.
6. La proporción de programas que brindan apoyo en la escuela es mucho menor tanto durante la capacitación como después de ella. De hecho, el 54 por ciento de los programas brindan apoyo en la escuela durante la capacitación por parte de capacitadores y facilitadores, mientras que esta cifra cae al 23 por ciento cuando finaliza la capacitación. El apoyo en la escuela por parte de otros, como otros directores de escuela y personal escolar, es mucho menor: 31 por ciento y 15 por ciento, respectivamente, durante la capacitación, y 8 por ciento y 0 por ciento, respectivamente, una vez finalizada la capacitación.
7. La asignación de tiempo auto-reportada varía según el conjunto de opciones que se le ofrecen a los encuestados. Por ejemplo, en la evaluación SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) de 2006 en América Latina, los directores informaron que le dedican entre el 30% y el 35% de su tiempo a actividades pedagógicas.
8. Los puntajes están en puntos completos para la WMS y medios puntos para la D-WMS para capturar una mayor variación en la cola izquierda de la distribución.
9. Un puntaje de 1 significa la peor práctica o ninguna práctica implementada; un puntaje de 2 significa que la escuela tiene algo implementado, pero sus prácticas son reactivas; un puntaje de 3 significa que la escuela tiene un buen proceso implementado, pero con algunas debilidades; un puntaje de 4 significa que la escuela tiene un buen proceso implementado y sus prácticas son proactivas; y un puntaje de 5 significa las mejores prácticas en gestión.
10. Como se discutió en el capítulo 3, la WMS también se ha adaptado para medir las prácticas de gestión dentro de unidades definidas de una burocracia pública.
11. El artículo de Leaver, Lemos y Scur (2019) se describe en detalle en el capítulo 3. Como se mencionó anteriormente, la capacidad de construir dichos índices utilizando datos internacionales como PISA depende de la coherencia de los cuestionarios a lo largo del tiempo. En el caso de PISA, las rondas posteriores (2015 y 2018) no incluyeron el mismo alcance de preguntas que 2012 y, por lo tanto, no fueron utilizadas por Leaver, Lemos y Scur (2019).
12. Estos trabajos incluyen un manual sobre la preparación para emergencias y la respuesta ante las mismas para los funcionarios de programas de educación de UNICEF (UNICEF ROSA 2006); guías para la prevención de desastres en las escuelas, para los tomadores de decisiones del sector educativo (Petal 2008); guías para la planeación de crisis, emergencias



escolares y preparación para desastres para escuelas y comunidades (Oreta 2010; US Department of Education 2007); guías para la reducción del riesgo de desastres (RRD) para docentes (UNESCO 2014); guías para el manejo de emergencias en instituciones de educación superior (US Department of Education 2010); recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas para la RRD en las escuelas (UNISDR y UNESCO 2007), entre otros. La herramienta se preparó en consulta con especialistas del Banco Mundial en la gestión del riesgo de desastres.

13. El cuadro A1 del apéndice proporciona una comparación detallada entre tres de los instrumentos descritos en este capítulo que miden las prácticas de gestión a nivel escolar, junto con las medidas incluidas en las recientes evaluaciones internacionales de estudiantes de gran escala.

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa, Renata Lemos, Reema Nayar y Maria Jose Vargas. De próxima publicación. “(In)coherence in the Management of Education Systems in Latin America.” Documento de trabajo. Banco Mundial, Washington, DC.
- Adelman, Melissa, Juan Baron y Renata Lemos. De próxima publicación. “Managing Shocks in Education: Evidence from Hurricane Matthew in Haiti.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Almeida, Rita, Leandro Costa, Ildo Lautharte y Renata Lemos. De próxima publicación. “Managerial Time Allocation and Student Learning: Evidence from Brazil.” Documento de trabajo. Banco Mundial, Washington, DC.
- Barrera-Osorio, Felipe, Tazeen Fasih, Harry Anthony Patrinos y Lucrecia Santibañez. 2009. *Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management*. Directions in Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blimpo, Moussa Pouguintimpo, David Evans y Nathalie Lahire. 2015. “Parental Human Capital and Effective School Management. Evidence from The Gambia.” Policy Research Working Paper 7238, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2015. “Does Management Matter in Schools?” *The Economic Journal* 125 (584): 647–74.
- Bloom, Nicholas y John Van Reenen. 2007. “Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries.” *Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1351–1408.
- Borman, Geoffrey, Gina Hewes, Laura Overman y Shelly Brown. 2003. “Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-Analysis.” *Review of Educational Research* 73 (2): 125–230.
- Bruns, Barbara, Deon Filmer, and Harry Patrinos. 2011. *Making Schools Work. New Evidence on Accountability Reforms*. Human Development Perspectives. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bush, Tony. 2019. “Distinguishing Between Educational Leadership and Management: Compatible or Incompatible Constructs?” *Educational Management Administration & Leadership*.
- Carr-Hill, Roy. 2017. “Accountability in Education: Meeting our Commitments. Exploring the Composition of School Councils and its Relationship to Council Effectiveness as an Accountability Tool.” Background paper commissioned for the 2017/2018 Global Education Monitoring Report.
- Connolly, Michael, Chris James y Michael Fertig. 2019. “The Difference between Educational Management and Educational Leadership and the Importance of Educational Responsibility.” *Educational Management Administration & Leadership* 47 (4): 504–19.
- Di Gropello, Emanuela. 2006. A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America. World Bank Working Paper no. 72. Washington, DC: Banco Mundial.
- Flessa, Joseph, Daniela Bramwell, Magdalena Fernandez y José Weinstein. 2018. “School Leadership in Latin America 2000–2016.” *Educational Management Administration & Leadership* 46 (2): 182–206.

- Fuchs, Thomas y Ludger Woessmann. 2007. "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination Using PISA Data." *Empirical Economics* 32 (2): 433–64.
- Gipson, Asha, Danielle Pfaff, David Mendelsohn, Lauren Catenacci y W. Warner Burke. 2017. "Women and Leadership: Selection, Development, Leadership Style, and Performance." *Journal of Applied Behavioral Science* 53 (1): 32–65.
- Grissom, Jason, Susanna Loeb y Benjamin Master. 2013. "Effective Instructional Time Use or School Leaders: Longitudinal Evidence from Observations of Principals." *Educational Researcher* 42 (8): 433–44.
- Hochbein, Craig, Bridget V. Dever, George White, Linda Mayger y Emily Gallagher. 2018. "Confronting Methodological Challenges in Studying School Leader Time Use through Technological Advancements: A Pilot Study." *Educational Management Administration & Leadership* 46 (4): 659–78.
- Hornig, Eileen, Daniel Klasik y Susanna Loeb. 2010. "Principal Time-Use and School Effectiveness." *American Journal of Education* 116 (4): 491–523.
- Leaver, Clare, Renata Lemos y Daniela Scur. 2019. "Measuring and Explaining Management in Schools: New Approaches Using Public Data." Policy Research Working Paper 9053, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lemos, Renata, Karthik Muralidharan y Daniela Scur. 2021. "Personnel Management and School Productivity: Evidence from India." NBER Working Paper 28336, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lemos, Renata y Daniela Scur. 2016. "Developing Management: An Expanded Evaluation Tool for Developing Countries." Documento de trabajo de RISE 16/007. Oxford: Research on Improving Systems of Education (RISE).
- López-Calva, Luis F. y Luis D. Espinosa. 2006. "Efectos diferenciales de los programas compensatorios del CONAFE en el aprovechamiento escolar." *En Efectos del Impulso a la Participación de los Padres de Familia en la Escuela*, editado por CONAFE. México: CONAFE.
- Martínez, Miryam, Manuel Molina-López y Ruth Mateos de Cabo. 2020. "Explaining the Gender Gap in School Principalship: A Tale of Two Sides." *Education Management Administration & Leadership* 33: 1–20.
- Nannyonjo, Harriet. 2017. "Building Capacity of School Leaders: Strategies that Work—Jamaica's Experience." Banco Mundial, Washington, DC.
- Oreta, Andrés Winston C. 2010. "Guidance Notes. School Emergency and Disaster Preparedness." Ginebra: UNISDR (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) Asia y el Pacífico.
- Paes de Barros, Ricardo y Rosane Mendonça. 1998. "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education." En *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America*, editado por William D. Savedoff. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pétalo, Marla. 2008. "Disaster Prevention for Schools: Guidance for Education Sector Decision-Makers." Ginebra: UNISDR (International Strategy for Disaster Reduction).
- Pont, Beatriz, Deborah Nusche y Hunter Moorman. 2008. *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Popova, Anna, David Evans, Mary Breeding y Violeta Arancibia. 2018. "Teacher Professional Development Around the World: The Gap Between Evidence and Practice." Policy Research Working Paper 8572, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pradhan, Menno, Daniel Suryadarma, Amanda Beatty, Maisy Wong, Armida Alishjahbana, Arya Gaduh y Rima Prama Artha. 2014. "Improving Educational Quality through Enhancing Community Participation: Results from a Randomized Field Experiment in Indonesia." *American Economic Journal: Applied Economics* 6 (2): 105–26.
- Pritchett, Lant y Varad Pande. 2006. "Making Primary Education Work for India's Rural Poor: A Proposal for Effective Decentralization." Social Development — South Asia Series Paper No. 95, Banco Mundial, Washington, DC.
- Santibañez, Lucrecia, Raul Abreu-Lastra y Jennifer O'Donoghue. 2014. "School Based Management Effects: Resources or Governance Change? Evidence from Mexico." *Economics of Education Review* 39: 97–109.

- Spillane, James y Bijou Hunt. 2010. "Days of their Lives: A Mixed-Methods, Descriptive Analysis of the Men and Women at Work in the Principal's Office." *Journal of Curriculum Studies* 42 (3): 293–331.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2014. "A Teacher's Guide to Disaster Risk Reduction. Stay Safe and Be Prepared." Paris: UNESCO y escuelas asociadas a la UNESCO.
- UNICEF ROSA (United Nations Children's Fund Regional Office for South Asia). 2006. *Education in Emergencies. A Resource Tool Kit*. Kathmandu, Nepal: Regional Office for South Asia in Conjunction with New York Headquarters.
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) y UNESCO (UN Educational, Scientific and Cultural Organization). 2007. *Towards a Culture of Prevention: Disaster Risk Reduction Begins at School—Good Practices and Lessons Learned*. Ginebra: UNISDR. [https://www.unisdr.org/files/761\\_education-good-practices.pdf](https://www.unisdr.org/files/761_education-good-practices.pdf).
- US Department of Education, Office of Safe and Drug-Free Schools. 2007. *Practical Information on Crisis Planning: A Guide for Schools and Communities*. Washington, DC: Departamento de Education de los EE.UU.
- US Department of Education, Office of Safe and Drug-Free Schools. 2010. *Action Guide for Emergency Management at Institutions of Higher Education*. Washington, DC: Departamento de Education de los EE.UU.
- Weinstein, José, Ariel Azar y Joseph Flessa. 2018. "An Ineffective Preparation? The Scarce Effect in Primary School Principals' Practices of School Leadership Preparation and Training in Seven Countries in Latin America." *Educational Management Administration & Leadership* 46 (2): 226–57.
- Weinstein, José y Macarena Hernández. 2016. "Birth Pains: Emerging School Leadership Policies in Eight School Systems of Latin America." *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice* 19 (3): 241–63.
- World Bank. 2007. *What Is School-Based Management?* Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: Banco Mundial.



# 3 Importancia de la Gestión para los Resultados Educativos

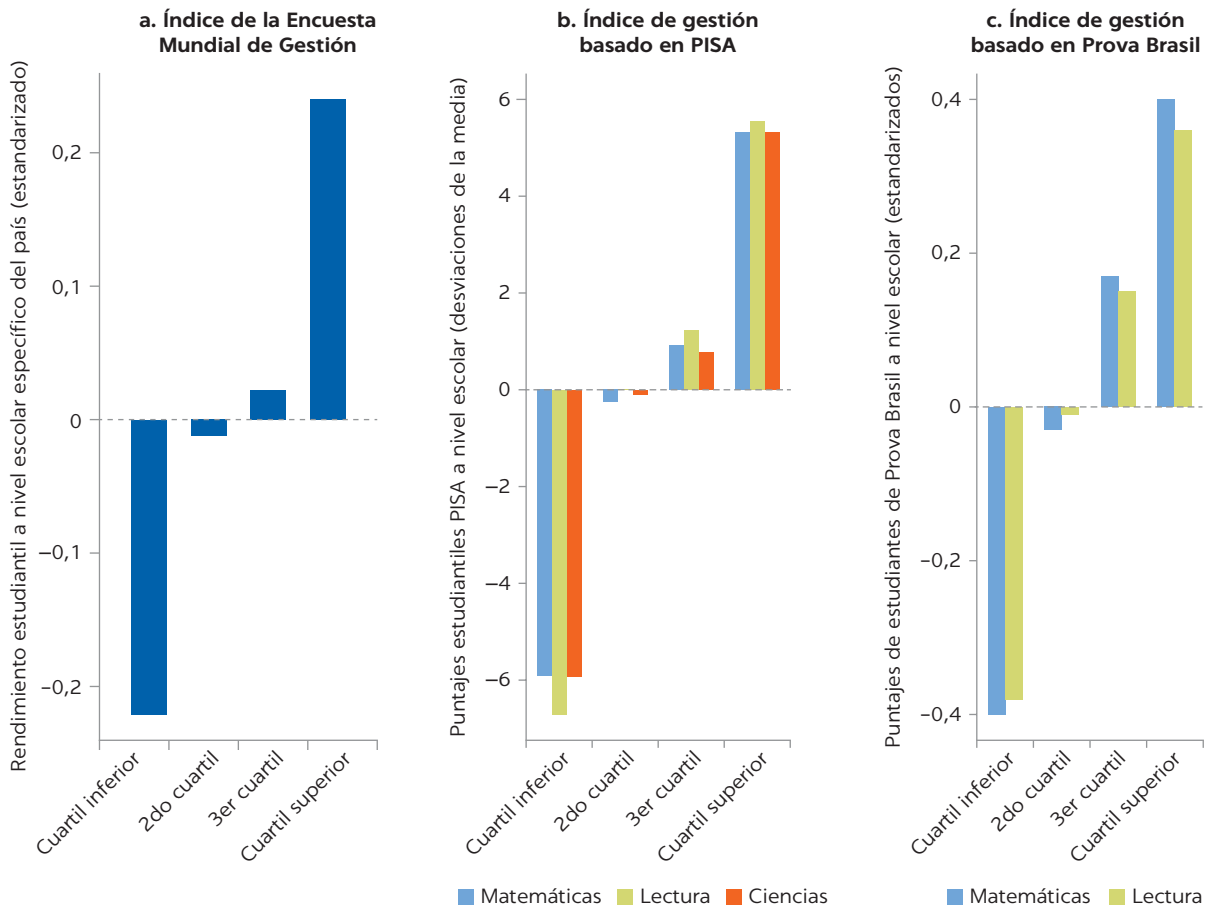
## NUEVA TEORÍA Y EVIDENCIA DE ALC

La evidencia que respalda una fuerte correlación entre las diferentes medidas de las prácticas de gestión y los resultados educativos dentro de los países está creciendo. Por ejemplo, Bloom y otros (2015) muestran que su puntaje de gestión escolar, medido a través de la Encuesta Mundial de Gestión, tiene una correlación fuerte y positiva con los rendimientos estudiantiles a nivel escolar en seis países de ingresos altos y medianos<sup>1</sup>. Al usar los datos agrupados de los diferentes países para graficar el rendimiento estudiantil a nivel escolar por cada cuartil de la puntuación de gestión escolar, se evidencia una fuerte correlación positiva. Para estos países, pasar del cuartil inferior al superior de la gestión se asocia con un importante aumento en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, equivalente a aproximadamente 0,4 desviaciones estándar (gráfico 3.1, panel a). Leaver, Lemos y Scur (2019) también muestran una relación similar con su índice de gestión basado en PISA para 2012 utilizando datos de los 65 países participantes: las escuelas en el último cuartil de gestión dentro de su puntaje de país tienen, en promedio, alrededor de 6 puntos menos que la media global de PISA en matemáticas, lectura y ciencias, y los estudiantes de las escuelas en el cuartil superior de gestión dentro de su puntaje de país tienen, en promedio, unos 5,5 puntos más que la media global de PISA (gráfico 3.1, panel b). Los autores encuentran una relación positiva aún más fuerte utilizando el índice de gestión basado en Prova Brasil, que cubre casi todas las escuelas públicas de Brasil: pasar del cuartil inferior al superior se asocia con un aumento en matemáticas y lectura (portugués) de 0,74 y 0,8 desviaciones estándar, respectivamente (gráfico 3.1, panel c).

Pero, ¿qué importancia tiene la gestión en la educación? Este capítulo presenta nuevos marcos conceptuales y evidencia empírica que identifican canales específicos a través de los cuales la gestión puede influir en la prestación de servicios educativos y, en última instancia, en el rendimiento estudiantil. La primera sección describe un modelo conceptual de la gestión de las actividades del día a día en las escuelas y se basa en datos de los países de ALC que participan en PISA, para mostrar cómo la gestión puede afectar el rendimiento estudiantil a través de los docentes, los estudiantes y las familias. La segunda sección presenta nueva evidencia empírica sobre cómo la gestión de choques en las escuelas puede afectar la prestación del servicio y el rendimiento estudiantil, a partir de la

GRÁFICO 3.1

### Mayor evidencia de una fuerte correlación positiva entre las prácticas de gestión escolar y los resultados educativos en las escuelas públicas y privadas en múltiples medidas y países



Fuentes: Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Bloom y otros 2015; Leaver, Lemos y Scur 2019.

Nota: Este gráfico representa la gestión y el desempeño de la escuela a nivel de estudiante o de escuela por cuartiles, de la distribución del puntaje de gestión dentro de los países (donde el cuartil inferior incluye el 25 por ciento más bajo de los puntajes, el segundo cuartil incluye hasta la mediana, el tercer cuartil considera desde la mediana hasta el percentil 75, y el cuartil superior incluye el 25 por ciento más alto de los puntajes de cada país). El panel a utiliza datos de la Encuesta Mundial de Gestión en seis países de Bloom y otros (2015), reproducidos en el gráfico B3 por Leaver, Lemos y Scur (2019). (Número de observaciones = 1.002 escuelas). El panel b utiliza datos de PISA 2012 de 65 países del gráfico 2 en Leaver, Lemos y Scur (2019). El rendimiento estudiantil se estima utilizando cinco valores plausibles y se colapsan a nivel escolar utilizando los pesos representativos (*senate weights*) de PISA; los puntajes de las pruebas se presentan como desviaciones de la media global. (Número de observaciones = 15.196 escuelas). El panel c utiliza datos de Prova Brasil 2012 en Brasil del gráfico 4 en Leaver, Lemos y Scur (2019). Los datos de los resultados de aprendizaje estudiantil provienen de pruebas nacionales en portugués y matemáticas en noveno grado. (Número de observaciones = 33.148 escuelas). El índice de gestión del panel a se detalla en Bloom y otros (2015); para los paneles b y c, el índice se detalla en Leaver, Lemos y Scur (2019).

experiencia del huracán Matthew en Haití. La tercera sección se centra en los niveles intermedios de los sistemas educativos, revisando investigación limitada pero prometedora sobre gestores y prácticas por encima del nivel escolar. La sección final se centra en el nivel del sistema, y presenta nuevas medidas y evidencia correlacional de Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú, sobre la importancia de la gestión a nivel de sistema en relación con el rendimiento estudiantil. En conjunto, estos resultados representan contribuciones importantes para nuestra comprensión de la importancia de la gestión para la educación, pero queda mucho por aprender, y volveremos a ello en el capítulo final.

## GESTIÓN ESCOLAR EN EL DÍA A DÍA

Contar con mejores prácticas de gestión escolar en el día a día puede ayudar a garantizar la disponibilidad y la calidad de los insumos clave, así como las condiciones que permiten que estos insumos se unan y produzcan el aprendizaje. Sin embargo, nos ha faltado una descripción sistemática de los canales específicos a través de los cuales la gestión escolar puede afectar el rendimiento estudiantil. Leaver, Lemos y Scur (2019) comienzan a abordar esta brecha mediante el desarrollo de un marco sencillo que se enfoca específicamente en el rol que desempeña la gestión en términos de moldear los insumos más importantes para la educación: docentes, estudiantes y familias. El contexto de este marco es una economía de dos sectores: un sector educativo con un conjunto de escuelas públicas (es decir, administradas por el gobierno) y escuelas privadas (no administradas por el gobierno) y otro sector externo. La dinámica de los subsectores de la educación pública y privada, y el tipo de ofertas del sector privado (externo), son muy diferentes entre países y regiones. En muchos países, las escuelas privadas de alto costo atienden a la población más acomodada, y en un número creciente de países, también existen escuelas privadas de bajo costo que atienden a estudiantes del extremo inferior de la distribución de ingresos. En el primer contexto, hay una preferencia por los trabajos docentes del sector privado respecto a los trabajos del sector público y que, por lo general, ofrecen esquemas de compensación basados en el desempeño. En el segundo, sin embargo, los trabajos docentes del sector público están bien remunerados en relación con el sector privado. El modelo pretende capturar las características esenciales de los sistemas educativos en América Latina, donde las escuelas privadas de alto costo representan una parte sustancial del mercado y los trabajos docentes del sector público no confieren remuneraciones significativas en relación con el sector privado.

El marco de Leaver, Lemos y Scur (2019) plantea que las prácticas de gestión pueden afectar tanto el comportamiento de los docentes como de los hogares (los estudiantes y sus familias) a través de mecanismos de selección e incentivos. Específicamente, el modelo propone que las prácticas de gestión escolar más sólidas pueden afectar el aprendizaje estudiantil porque los actores escolares, como docentes, estudiantes y padres, se vuelven más productivos (canal de incentivos) y nuevos actores se unen a la escuela (canal de selección).<sup>2</sup> El marco también toma el impacto de las prácticas de gestión y las descompone en gestión de operaciones y gestión de personas. Las prácticas de gestión de personas son aquellas destinadas a atraer, desarrollar y recompensar a los docentes; esas prácticas, a su vez, determinan la estructura de la remuneración de los docentes (incluidos los beneficios no pecuniarios). Las prácticas de gestión de operaciones, por otro lado, son aquellas que se implementan para garantizar que la calidad de la instrucción y del aprendizaje se fundamenten en decisiones basadas en datos y sean un proceso bien monitoreado con metas claras y alcanzables. Estas prácticas determinan el nivel total de la remuneración de los docentes.<sup>3</sup>

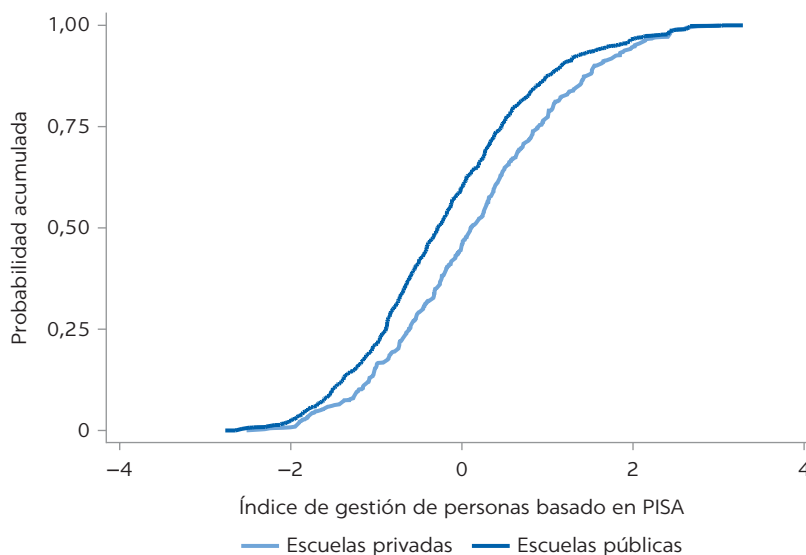
Es importante descomponer el impacto entre gestión de personas y gestión de operaciones, considerando las restricciones de política de personal que enfrenta el sector público en los países de la región. De hecho, las funciones de distribución acumulada del índice de gestión de personas basado en PISA de Leaver, Lemos y Scur (2019) en sectores públicos y privados, muestran que a lo largo del rango del índice, a las escuelas públicas les va peor que a las escuelas privadas. Para cualquier puntaje de gestión de personas más bajo, hay una

mayor proporción de escuelas públicas con ese puntaje en relación con las escuelas privadas, y para cualquier puntaje más alto, hay una mayor proporción de escuelas privadas con ese puntaje en relación con las escuelas públicas (gráfico 3.2).<sup>4</sup>

Por lo tanto, el marco predice que las buenas prácticas de gestión de personas mejoran el aprendizaje de los estudiantes a través de dos canales. El docente se esfuerza más porque estas prácticas proporcionan incentivos externos y cultivan incentivos intrínsecos. A este efecto se le suma que las buenas prácticas de gestión de personas mejoran la selección: un docente con alta capacidad y una motivación intrínseca alta puede preferir una escuela con remuneración por desempeño en lugar de un empleo alternativo, porque anticipa que trabajará duro y será recompensada por producir aprendizaje estudiantil. El marco también predice que las buenas prácticas de gestión de operaciones mejoran el aprendizaje estudiantil a través de dos canales. No hay un efecto de incentivo para los docentes, pero el efecto de selección permanece, sólo que impulsado por el nivel más que por la estructura de la remuneración. Esto se ve reforzado por un efecto de incentivo en el hogar que surge porque las sólidas prácticas de gestión de operaciones alientan tanto a los estudiantes como a los padres a aumentar sus insumos.

Los autores apoyan estas predicciones utilizando datos de PISA de los países de ALC. En primer lugar, es menos probable que los directores de las escuelas con puntajes en gestión de personas más altos basadas en PISA (principalmente

**GRÁFICO 3.2**  
**Menor calidad de las prácticas de gestión de personal en las escuelas públicas que en las escuelas privadas en promedio en América Latina y el Caribe**



Fuente: Leaver, Lemos y Scur 2019.

Nota: Este gráfico muestra la distribución acumulada del índice de gestión de personas basado en PISA para escuelas públicas y privadas de ocho países de América Latina que participaron en PISA en 2012. El índice de gestión de personas se construye a partir del cuestionario escolar de PISA 2012 y se detalla en Leaver, Lemos y Scur (2019). Número de observaciones: 3.069 (2.432 escuelas públicas, 637 escuelas privadas).

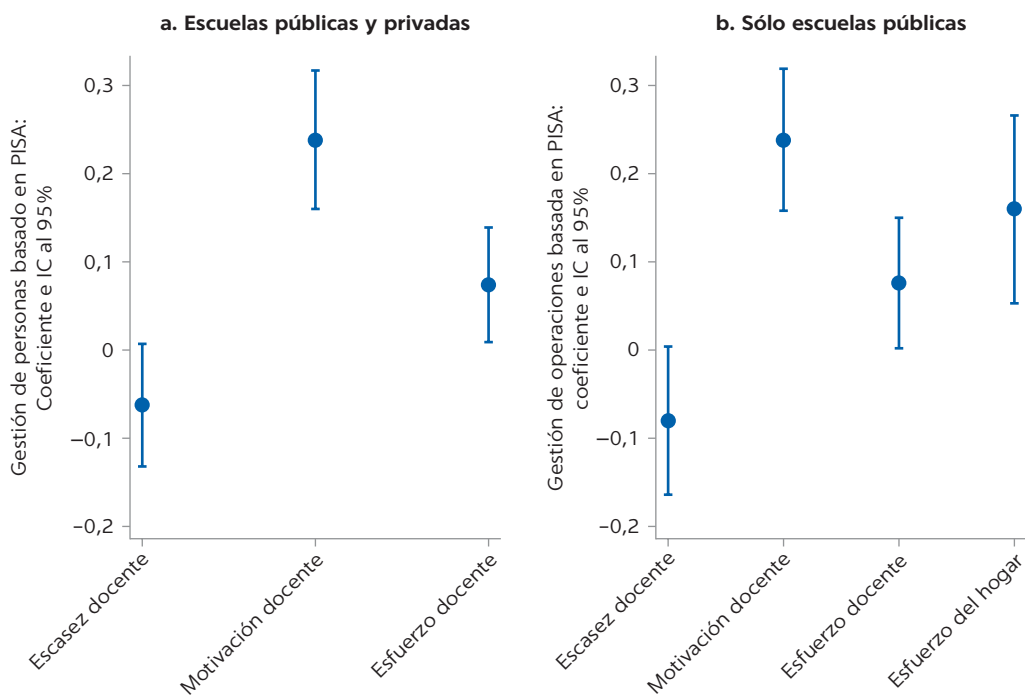


escuelas privadas) reporten que experimentan escasez de docentes, y también es más probable que reporten niveles más altos de motivación y esfuerzo docente, en comparación con los directores de escuelas con puntajes de gestión de personas más bajos basados en PISA (gráfico 3.3, panel a). En segundo lugar, es menos probable que los directores de las escuelas públicas con puntajes en gestión de operaciones más altos basados en PISA reporten experimentar escasez de docentes y también es más probable que reporten niveles más altos de motivación docente, de esfuerzo docente y esfuerzo de los hogares, en comparación con los directores de escuelas públicas con puntajes en gestión de operaciones más bajos (gráfico 3.3, panel b).

Estos resultados ayudan a comprender hallazgos de varias líneas de literatura que examinan la relación entre las prácticas de gestión, los docentes y los rendimientos estudiantiles. En primer lugar, varios estudios que utilizan abundantes datos administrativos y encuestas de varios distritos en los Estados Unidos sugieren que, de las escuelas públicas, aquellas que atraen y retienen a los mejores docentes, mejoran las habilidades de esos docentes más rápidamente y cultivan climas escolares seguros y colaborativos tanto para docentes como para estudiantes (todos indicadores de prácticas más sólidas de gestión

**GRÁFICO 3.3**

**Tanto la gestión de personas como la gestión de operaciones desempeñan un rol en mejorar el aprendizaje a través de los canales de selección y de incentivos**



Fuente: Leaver, Lemos y Scur 2019, cuadros 3 y 4.

Nota: Esta cifra cubre ocho países latinoamericanos que participan en PISA. El panel a grafica el coeficiente y los intervalos de confianza (IC) del 95 por ciento de regresiones separadas del índice de gestión de personas basado en PISA, en tres índices de docentes (escasez, motivación y esfuerzo) para escuelas públicas y privadas (cuadro 3). El panel b grafica el coeficiente y los intervalos de confianza del 95 por ciento de regresiones separadas del índice de gestión de operaciones basado en PISA, para los mismos tres índices de docentes y un índice de esfuerzo del hogar (cuadro 4). Todos los índices también se construyen a partir del cuestionario escolar PISA de 2012 y se detallan en Leaver, Lemos, Scur (2019). Número de observaciones: 3.069 (2.432 escuelas públicas, 637 escuelas privadas).

de personas y de operaciones) son aquellas con mayor rendimiento estudiantil (por ejemplo, Grissom y Loeb 2011; Kraft, Marinell y Yee 2016; Sebastian y Allensworth 2012) o mayor valor agregado (una medida de cuánto aprenden los estudiantes en la escuela; véanse Branch, Hanushek y Rivkin 2012; Grissom y Bartanen 2019; Loeb, Kalogrides y Béteille 2012). Los estudios sobre las percepciones de los docentes también muestran que aquellos docentes que evalúan su gestión escolar como más eficaz y solidaria tienen una mayor satisfacción laboral y es menos probable que planeen dejar su trabajo (Ladd 2011; Stockard y Lehman 2004).

Otras investigaciones, principalmente en los Estados Unidos, han comenzado a examinar prácticas detalladas de gestión de operaciones y de personas en entornos de observación y experimentales para comprender mejor sus impactos individuales. Utilizando datos detallados sobre el uso del tiempo recolectados a través de la observación directa de los directores de escuelas en el condado de Miami-Dade, Florida, Grissom, Loeb y Master (2013) muestran que el tiempo que los directores dedican a actividades de instrucción estructurada, como desarrollar el programa educativo de la escuela o realizar observaciones planificadas en el aula, se correlaciona positivamente con un aumento en el rendimiento de los estudiantes. Mientras que el tiempo dedicado a actividades no estructuradas, como recorridos informales por las aulas, se correlaciona de manera negativa. Un pequeño número de ensayos aleatorios está comenzando a mostrar que las mejoras en prácticas específicas de gestión de personas y operaciones, que son factibles en las escuelas públicas en las que hay poco margen para la variación en los elementos pecuniarios de la remuneración de los docentes, en realidad puede tener impactos importantes. Por ejemplo, se ha demostrado que, tanto la retroalimentación estructurada y detallada sobre las prácticas en el aula, como las actividades estructuradas de aprendizaje entre pares basadas en datos, mejoran significativamente las prácticas de enseñanza y el aprendizaje posterior de los estudiantes en diferentes distritos escolares de los EE.UU., aunque estuvieran vinculadas a incentivos poco motivadores (Papay y otros 2020; Taylor y Tyler 2012).

Por último, una tercera línea de investigación ha destacado cómo las prácticas de gestión de personas pueden depender de manera compleja de los incentivos de los directores de escuela o de otros incentivos. Por ejemplo, Grissom, Kalogrides y Loeb (2017) muestran que los directores de escuelas primarias en la Florida recurren a una asignación estratégica del personal, al reasignar a sus docentes más efectivos a los grados que tienen exámenes estandarizados de alta importancia para elevar los puntajes a corto plazo, con la consecuencia involuntaria de concentrar a los docentes menos eficaces en los primeros grados y reducir el rendimiento de los estudiantes en el largo plazo. En China, Li (2018) utiliza datos novedosos para mostrar que los directores de escuelas secundarias, que tienen una influencia sustancial en las decisiones de promoción de los docentes, favorecen sus estrechas conexiones sociales y que este sesgo reduce el esfuerzo de los docentes desfavorecidos e induce a los más eficaces a irse. En Ghana, Beg, Fitzpatrick y Lucas (2021) miden si existe un sesgo de género en la evaluación de la eficacia de los docentes por parte de los directores. Recopilando datos de las evaluaciones subjetivas de los directores y las autoevaluaciones de los docentes y la eficacia objetiva, los autores encuentran que los directores tienen 11 puntos porcentuales menos de probabilidad de calificar a una docente como “más efectiva”, a pesar de que las docentes sean objetivamente más efectivas que los docentes basados en el aprendizaje de los estudiantes.

Por lo tanto, esta teoría y la evidencia empírica que la apoya comienzan a entrar en la caja negra de cómo la gestión escolar del día a día afecta el rendimiento estudiantil. Sin embargo, quedan muchas interrogantes para futuras investigaciones, incluida la forma en que la gestión influye en las decisiones de las familias sobre la escuela a elegir (un tema al que volvemos en el capítulo final).

## GESTIÓN DE LOS CHOQUES EN LAS ESCUELAS

Además de influir en el trabajo diario de las escuelas, tener mejores prácticas de gestión puede ayudar a que las escuelas afronten choques de diversos tipos, como la afluencia de nuevos estudiantes, importantes recortes presupuestarios, desastres naturales y crisis de salud pública. Una gran cantidad de literatura proveniente de países de ingresos altos y medianos altos ha demostrado que los choques afectan el rendimiento de los estudiantes tanto en la educación básica como en la terciaria. Por ejemplo, respecto a la afluencia de estudiantes, consulte Gould, Lavy y Paserman (2009). Para los choques presupuestarios, consulte Chakrabarti, Livingston y Setren (2015); Deming y Walters (2017); y Jackson, Wigger y Xiong (2018). Para desastres naturales, consulte DiPietro (2018). Para crisis de salud pública, consulte Bandiera y otros (2020) y Archibong y Annan (2020). Esta investigación no profundiza en la manera en que las escuelas reaccionan a estos choques, sin embargo, las prácticas de gestión son potencialmente un canal importante a través del cual los líderes escolares podrían mitigar los impactos. Por ejemplo, unas mejores prácticas de monitoreo pueden ayudar a identificar áreas de necesidad y permitir una rápida reasignación de recursos presupuestarios o humanos como respuesta a condiciones cambiantes, como lo es la afluencia de nuevos estudiantes. Una mejor gestión de las operaciones y de las personas puede ayudar a crear y hacer seguimiento a los planes de respuesta de emergencias y a contar con el apoyo de una red cohesionada de partes interesadas después de un desastre natural.

Los desastres naturales son un tipo de choque especialmente relevante para este estudio, ya que la región de ALC tiene la tasa per cápita más alta de desastres naturales a nivel mundial y, particularmente, se espera que los huracanes continúen aumentando en cantidad y en intensidad (Gutmann y otros 2018; NOAA 2018; World Bank 2018). Los expertos comparten ampliamente la importancia de restablecer la educación lo antes posible después de un desastre natural y la literatura humanitaria apoya esto (UNESCO 2014; US Department of Education 2007; UNICEF ROSA 2006); sin embargo, hasta la fecha no se ha estudiado empíricamente el impacto directo de la gestión escolar en la velocidad y el grado de recuperación de los desastres.<sup>5</sup>

Adelman, Baron y Lemos (de próxima publicación) proporcionan evidencia sobre el papel de las prácticas de gestión en la mitigación del impacto de un desastre natural, con datos de Haití antes y después del huracán Matthew, que tocó tierra como una tormenta de categoría 4 en octubre de 2016. El bajo nivel de desarrollo y su geografía hacen que Haití sea vulnerable a una variedad de desastres naturales, como el terremoto que en 2010 causó daños catastróficos y la pérdida de vidas en la capital, Puerto Príncipe, y en las áreas circundantes (World Bank 2013). Asimismo, más del 80 por ciento de las escuelas primarias son privadas, y son operadas y le pertenecen a una constelación de grupos religiosos, organizaciones sin ánimo de lucro y ciudadanos privados (Adelman, Holland y

Heidelk, 2017). En este contexto, la mayoría de las escuelas reciben un apoyo limitado o nulo de los gobiernos nacionales o locales después de enfrentarse a choques como el huracán Matthew. Por lo tanto, les corresponde en gran medida a las escuelas o a las redes escolares el obtener apoyo y recuperarse, lo que crea un contexto en el que las prácticas de gestión escolar podrían jugar un papel importante en la determinación de los efectos de los choques.

La literatura sobre políticas en educación y desastres identifica varios canales a través de los cuales la gestión puede ayudar a determinar cómo las escuelas se ven afectadas por los desastres naturales y cómo se recuperan de los mismos. En primer lugar, las prácticas de gestión del día a día de una escuela pueden afectar su nivel de preparación para enfrentar un desastre. Realizar el mantenimiento regular de la infraestructura y una gestión organizada de documentos son buenas prácticas tanto para la gestión como para la preparación ante un desastre, y además, pueden reducir los impactos físicos y logísticos de eventos como un huracán (US Department of Education 2010; UNESCO 2014). Después de un desastre, unas prácticas de comunicación sólidas, la gestión del personal y la participación de la comunidad pueden ayudar a las escuelas a reabrir más rápido, a movilizar recursos para recuperarse y a brindarles a los estudiantes el apoyo psicosocial que necesitan (UNISDR y UNESCO 2007). Por último, escuelas bien gestionadas que responden de manera proactiva al cambio pueden tener más probabilidades de aprender de choques anteriores y adaptar prácticas más efectivas de mitigación y preparación ante el riesgo de desastres para reducir los impactos de choques futuros.<sup>6</sup>

Para estimar cuánto pueden ayudar las prácticas de gestión a la recuperación y respuesta de las escuelas a través de los canales descritos anteriormente, Adelman, Baron y Lemos (de próxima publicación) utilizan la variación en la exposición de las escuelas a la intensidad de Matthew, en Haití, junto con múltiples tipos de datos recopilados sobre prácticas de gestión, la intensidad y los impactos del huracán y las prácticas de gestión del riesgo de desastres. Desde abril de 2016 hasta junio de 2017, los autores corrieron cuatro rondas independientes de datos para capturar (a) las medidas de aprendizaje de los estudiantes unos cinco meses antes del huracán utilizando la EGRA (Evaluación de lectura inicial), (b) las prácticas de gestión del día a día en la escuela antes del huracán, utilizando la Encuesta de Gestión para el Mundo en Desarrollo (D-WMS) y la respuesta a emergencia ante el huracán inmediatamente después del choque, (c) las medidas de recuperación y adopción de prácticas de preparación y mitigación de desastres 9 meses después del huracán utilizando la Encuesta de Gestión Escolar de Desastres (SDMS) descritas en el capítulo anterior; y (d) las medidas de aprendizaje estudiantil y auditorías de gestión de desastres, 9 a 10 meses después del huracán.

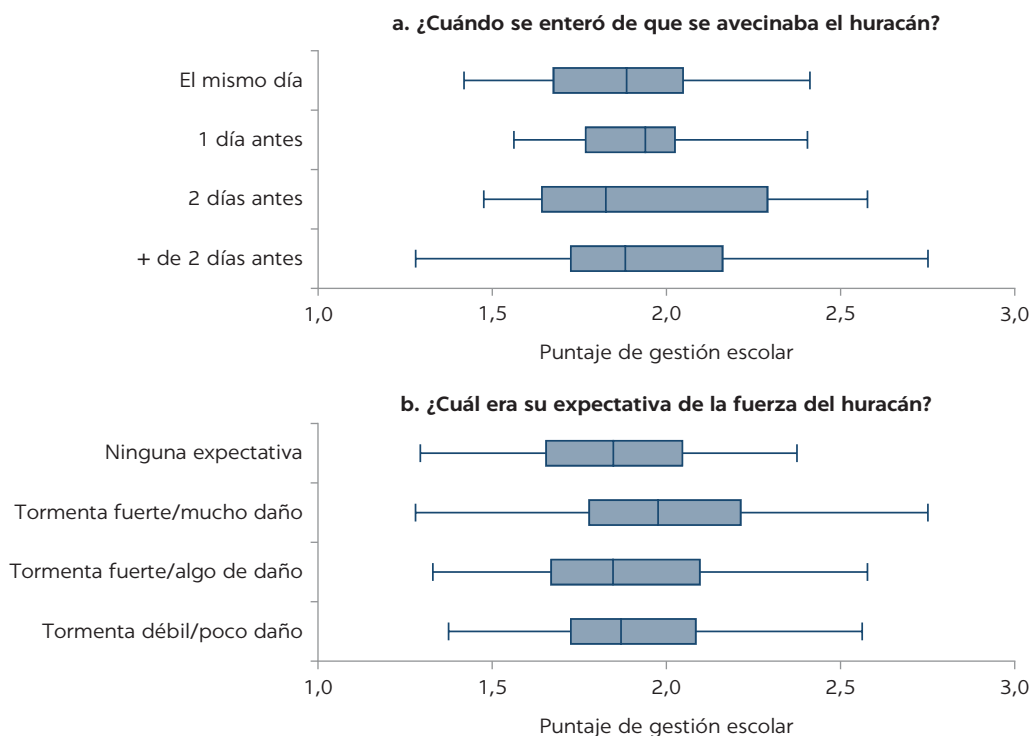
Los datos sobre la velocidad local del viento y los daños a la infraestructura escolar individual proporcionan una medida de los impactos de Matthew en las escuelas y muestran la variación de los impactos entre ellas. Adelman, Baron y Lemos (de próxima publicación) asumen que, controlando las características básicas de la escuela, incluido el tamaño de la escuela, el sector y la calidad de la infraestructura anterior al huracán, la intensidad de la exposición al huracán fue efectivamente aleatoria. Este supuesto está respaldado por el hecho de que las trayectorias de los huracanes en Haití están determinadas en gran medida por los vientos globales y otros factores meteorológicos que cambian regularmente, y que había poca información disponible sobre el huracán en los días previos a

que tocara tierra. Los autores brindan evidencia detallada para respaldar la falta de una relación entre la calidad de la gestión en la escuela y el momento en que el director se enteró del huracán, o lo que el director esperaba en términos de su fuerza y su potencial de destrucción (gráfico 3.4).

Del análisis surgen tres resultados importantes (gráfico 3.5). En primer lugar, incluso con un promedio bajo de calidad de gestión diaria y una variación limitada, las escuelas que son mejor gestionadas en el día a día están en mejor capacidad de mitigar los impactos del huracán, controlando una serie de características de las escuelas y la intensidad de la exposición a la tormenta. Por ejemplo, los autores muestran que para las escuelas que informan daños en el 20 por ciento del edificio escolar, la mejora de 1 desviación estándar en el puntaje de la D-WMS se asocia con un aumento de 5 puntos porcentuales en el número de estudiantes que regresan en el transcurso de dos meses. En segundo lugar, hay un efecto marginal creciente de los daños a la infraestructura causados por el huracán en los indicadores de recuperación medidos entre siete y ocho meses después del huracán. Finalmente, las escuelas mejor gestionadas

**GRÁFICO 3.4**

**Las escuelas bien gestionadas y mal gestionadas en Haití tenían las mismas probabilidades de ser sorprendidas por los impactos del huracán Matthew**

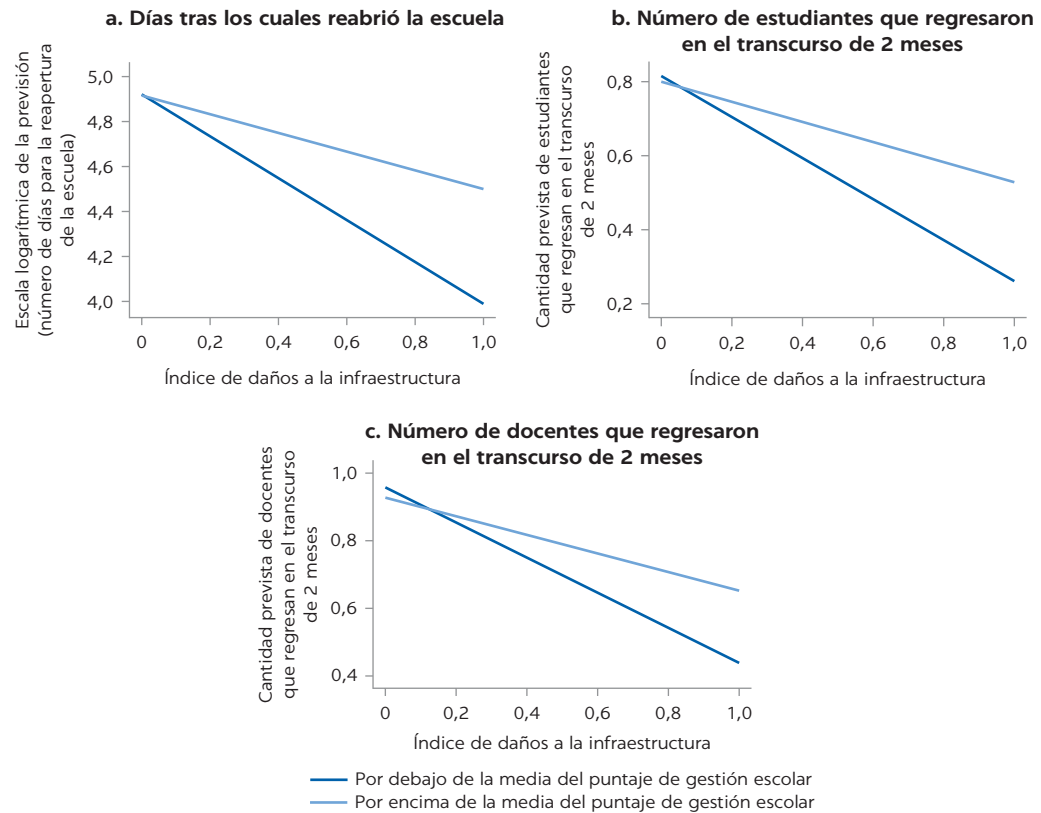


Fuente: Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra el mínimo, primer cuartil, la mediana, tercer cuartil y el máximo para las distribuciones de los puntajes de gestión escolar de la Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo (recopilados antes del huracán) en el eje horizontal para cada respuesta categórica a dos preguntas: “¿Cuándo se enteró de que se acercaba el huracán?” y “¿Cuál era su expectativa de la fuerza del huracán?” Los valores externos se eliminan del gráfico. El puntaje de gestión escolar de la Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo incluye controles de ruido de la encuesta. Número de observaciones: 279.

GRÁFICO 3.5

**Las escuelas mejor gestionadas que sufrieron daños por el huracán Matthew, en Haití, reabrieron más rápido y los docentes y estudiantes regresaron antes que en las escuelas mal gestionadas**



Fuente: Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra el efecto marginal estimado de los daños causados por el huracán en el eje vertical, como lo indica el índice de daños a la infraestructura escolar en el eje horizontal, sobre tres indicadores de recuperación medidos después del huracán: (a) número de días tras los cuales reabrió la escuela (en escala logarítmica), (b) porcentaje de estudiantes que regresaron en el transcurso de dos meses, (c) porcentaje de docentes que regresaron en el transcurso de dos meses. Para cada una de estas medidas de recuperación, la línea azul claro representa el efecto marginal previsto del huracán para las escuelas con una calidad de gestión alta (gestión igual o superior a la media), y la línea azul oscuro muestra el efecto en las escuelas con una calidad de gestión baja (debajo de la media). Estas estimaciones provienen de regresiones de mínimos cuadrados originales de los indicadores de recuperación respecto a las medidas de daños por huracanes, puntajes de gestión escolar de la Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo (D-WMS) y una variedad de características escolares (sector, tamaño, calidad de la infraestructura previa al huracán), y términos de interacción del daño con el puntaje de gestión de la escuela de la D-WMS. Número de observaciones: 230.

se recuperan más rápido y esta diferencia es más pronunciada en los niveles de daño más altos.

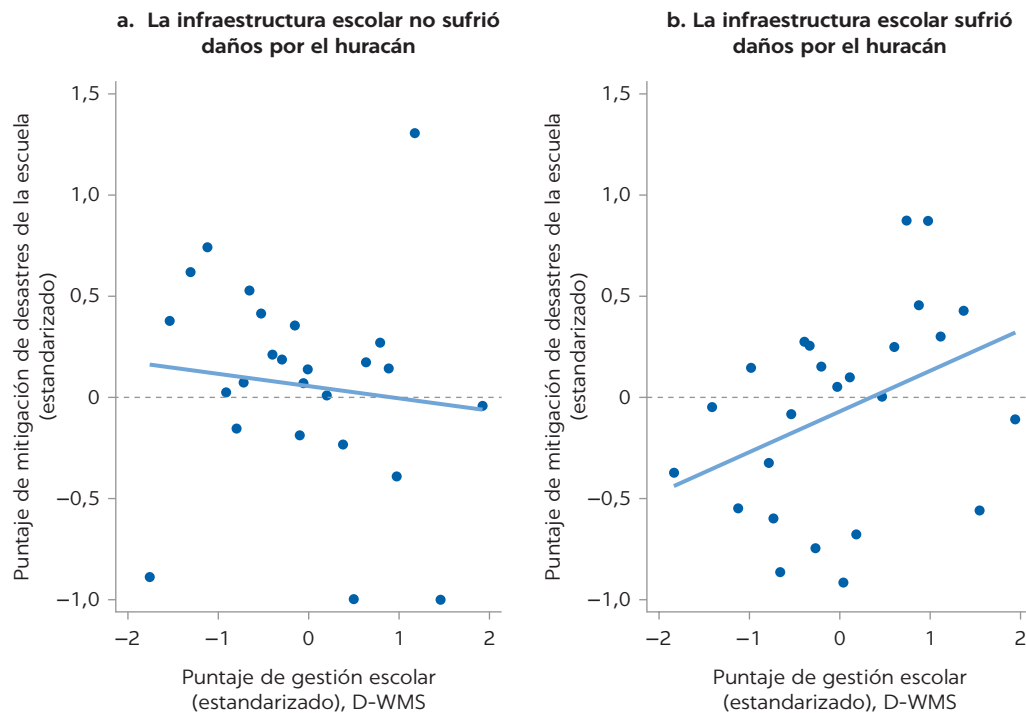
Las escuelas mejor gestionadas también pudieron mitigar mejor los impactos de Matthew en el aprendizaje estudiantil. Para las escuelas que experimentan el nivel más alto de daño a la infraestructura, 1 desviación estándar de mejores prácticas de gestión rutinarias equivaldrían a un aumento de 0,43 desviación estándar en el puntaje promedio en la EGRA administrada al final del año escolar en el que Matthew golpeó (aproximadamente nueve meses después). Finalmente, las escuelas con una mejor gestión del día a día (según la medición de la D-WMS) adoptan mejores prácticas de gestión de desastres

después del huracán si sufrieron daños en la infraestructura, dada una variedad de características de la escuela y del director de la escuela. Para estas escuelas, la mejora de 1 desviación estándar en prácticas de gestión de rutina se asocia con una mejora de 0,20 desviación estándar en las prácticas de gestión de desastres recientemente adoptadas nueve meses después de Matthew (gráfico 3.6, panel b).<sup>7</sup> Por otro lado, las escuelas que no experimentaron ningún daño (a pesar de estar en áreas golpeadas por el huracán) no parecen estar adoptando mejores prácticas de gestión.

Apenas están comenzando a surgir nuevas investigaciones sobre la gestión de escuelas durante la pandemia de COVID-19 en curso, que ocasionó el mayor choque global de cierres de escuelas seguido de un vigente período de incertidumbre. Por ejemplo, Bobonis y otros (2020) aprovechan un programa de investigación sobre la capacitación durante el servicio de directores iniciado antes de la pandemia, para evaluar la correlación entre la calidad de la gestión escolar y la adaptación al aprendizaje a distancia en Puerto Rico. Sus hallazgos preliminares muestran que en las escuelas públicas con un puntaje mayor a 1 desviación

**GRÁFICO 3.6**

**Las escuelas mejor gestionadas afectadas por el huracán Matthew, en Haití, adoptaron posteriormente mejores prácticas de preparación y mitigación de desastres, mientras que las escuelas que no sufrieron daños no lo hicieron**



Fuente: Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra en el eje horizontal el índice de prácticas de gestión escolar de la Encuesta de Gestión del Mundo en Desarrollo (D-WMS) (recopilado antes del huracán) y en el eje vertical el índice de adopción de prácticas de gestión de desastres de las escuelas (recopilado 9 meses después del huracán), dando por hecho una serie de características de la escuela y del director de la escuela, la velocidad del viento y los controles de ruido de la encuesta para ambas medidas. Los datos se grafican en 25 celdas de igual tamaño de la variable de prácticas escolares de gestión. La línea presenta el mejor ajuste. Número de observaciones: 227 (escuelas sin daños a la infraestructura: 115, escuelas con daños a la infraestructura: 112).

estándar en la D-WMS en gestión de personas y establecimiento de objetivos, un 9,9 por ciento más de estudiantes utilizan activamente la principal plataforma de aprendizaje en línea.

## GESTORES Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN EN LOS NIVELES INTERMEDIOS

Los niveles intermedios de los sistemas públicos, como los distritos administrativos locales, las unidades técnicas centrales y los institutos autónomos, han sido poco estudiados en relación con su importancia potencial para influir en los resultados educativos, y siguen siendo un área crítica para futuras investigaciones. Los recientes avances en la medición del desempeño administrativo y burocrático en otros sectores son prometedores para el sector educativo. Rasul y Rogger (2018), así como Rasul, Rogger y Williams (de próxima publicación), adaptan el instrumento WMS para medir la calidad de las prácticas de gestión en unidades de diferentes organizaciones de la administración pública en Nigeria y Ghana, incluyendo los ministerios de agricultura, del agua y de educación. Los autores aprovechan datos administrativos detallados sobre los proyectos planificados de cada unidad, las tasas de ejecución y la calidad de la ejecución para crear medidas de desempeño de la unidad.

En ambos países encuentran una variación sustancial entre las unidades en la calidad de las prácticas de gestión y en el desempeño.<sup>8</sup> También encuentran correlaciones fuertes y matizadas entre las prácticas de gestión específicas y el desempeño de la unidad (medidas por la finalización del proyecto ajustada por calidad). Específicamente, los incentivos más fuertes y las prácticas de monitoreo se correlacionan negativamente con la finalización del proyecto, mientras que las prácticas más sólidas que permiten la autonomía de los burócratas se correlacionan positivamente con la finalización del proyecto. Además, estas relaciones dependen de otros factores, como el de una apropiada definición del proyecto. Sus resultados apuntan hacia una valiosa y abundante agenda de investigación que examina cómo las prácticas de gestión interactúan con el entorno operativo más amplio para determinar el desempeño de estos niveles intermedios de los sistemas públicos. En educación, las investigaciones en curso en varios países de ingresos medianos comenzarán a arrojar luz sobre algunos de estos temas, incluida, por ejemplo, la investigación sobre los procesos de toma de decisiones de los funcionarios locales de educación, la efectividad de los incentivos de desempeño para los grupos de apoyo del personal de las escuelas y los impactos de mejores datos y herramientas de gestión.<sup>9</sup> Por ejemplo, Sabarwal, Asaduzzaman y Ramachandran (2020) utilizan una estrategia de medición novedosa de “viñetas de ludificación” en tabletas, para evaluar los procesos de toma de decisiones de los funcionarios distritales de educación en Nepal y Bangladesh. Los autores encuentran que estos funcionarios generalmente tienen creencias y preferencias que se alinean con la evidencia sobre lo que funciona para aumentar el aprendizaje para todos, con algunas excepciones críticas. Por ejemplo, les dan prioridad a las demandas de los padres locuaces sobre las necesidades de los estudiantes desfavorecidos, no parecen estar dispuestos a sancionar a los docentes de bajo rendimiento y están divididos en términos de priorizar la equidad en los insumos frente a la equidad en los resultados. Estos resultados destacan un nuevo enfoque potencialmente prometedor para comprender cómo los gestores intermedios toman decisiones, con el fin de desarrollar medios más



efectivos para involucrar y apoyar a estos actores. Teniendo en cuenta que la educación se encuentra entre los sectores más importantes, en términos de gasto público y empleo en la mayoría de los países de ALC, es de alta prioridad realizar más investigaciones para comprender qué determina la prestación inicial de servicios que le da forma a la calidad de las escuelas y cómo mejorarla.

## GESTIÓN A NIVEL DEL SISTEMA Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO

A nivel del sistema, una gran cantidad de investigaciones sobre economía de la educación ha proporcionado evidencia empírica cada vez más convincente de que, además de los antecedentes del estudiante y de la familia y de los niveles de aportes del sistema, las características institucionales también son importantes para el rendimiento estudiantil (Hanushek y Woessmann 2011; Todd y Wolpin 2003). Estas características institucionales incluyen la asignación de responsabilidades a nivel de la escuela (a menudo denominada autonomía), la existencia de prácticas específicas como los exámenes externos del final del bachillerato y la observación en el aula de la práctica de los docentes (aspectos de la rendición de cuentas), el alcance de la competencia del sector privado y las interacciones entre estas funciones. Como se muestra en múltiples etapas de datos internacionales de evaluación del aprendizaje, la autonomía escolar junto con la rendición de cuentas, así como el aumento de la competencia del sector privado, tienen efectos positivos en el rendimiento educativo y también ayudan a explicar, mejor que otros insumos, las diferencias de rendimiento entre países. (Woessmann 2016).

Si bien estos resultados brindan evidencia convincente sobre la relación entre las características institucionales y los resultados de rendimiento, pasar de la idea de que las instituciones son importantes a predecir de manera confiable los efectos de cambiar las características institucionales específicas no es sencillo.<sup>10</sup> Por ejemplo, aunque las medidas de autonomía escolar son un factor institucional importante medido en la literatura, el efecto de la autonomía sobre el rendimiento educativo no es sencillo desde el punto de vista teórico y empírico.

En un modelo de efectos institucionales sobre la producción educativa, Bishop y Woessmann (2004) sugieren que la asignación de responsabilidades a los funcionarios de diferentes niveles debe considerar tanto el conocimiento como los incentivos de los funcionarios, de manera que se puedan asignar las diferentes responsabilidades de manera óptima a los diferentes niveles. Por ejemplo, argumentan que las responsabilidades relacionadas con las funciones del plan de estudios y los estándares de aprendizaje probablemente estarían mejor asignadas a nivel nacional para aprovechar un mayor conocimiento centralizado. Por el contrario, las funciones relacionadas con el personal estarían mejor asignadas a las escuelas o a los funcionarios locales, quienes pueden desarrollar un conocimiento mucho más detallado de las necesidades locales y del desempeño laboral diario de las personas. En todas las responsabilidades, Bishop y Woessmann (2004) sugieren que quizás un nivel intermedio de burocracia sería la mejor solución de compromiso entre los inconvenientes de la asignación a nivel escolar y de la asignación a nivel nacional. Empíricamente, una extensa literatura sobre la descentralización de sistemas en ALC destaca los riesgos de aumentar las desigualdades, ya que los beneficios de la delegación de responsabilidades tienden a acumularse en sistemas locales con gran capacidad de

gestión y recursos (ver, por ejemplo, Brutti 2020; Galiani, Gertler y Schargrotsky 2008). Hanushek, Link y Woessmann (2013) ilustran esto a nivel mundial al señalar que en países con instituciones más sólidas a nivel general, representados por un PIB per cápita más alto y puntajes de evaluaciones internacionales más altos, el aumento de la autonomía escolar se correlaciona positivamente con un mayor rendimiento educativo.

Sin embargo, la mayor parte de la evidencia sobre la importancia de las instituciones mencionada anteriormente proviene de un número limitado de variables que describen características institucionales individuales. Aunque estas variables son importantes, tanto la complejidad de los entornos institucionales como la falta de instrumentos de recopilación de datos para capturar esta complejidad han limitado nuestra comprensión de la importancia de los cambios institucionales para el rendimiento educativo. Este desafío no se limita a la educación, ya que gran parte de la literatura sobre economía y ciencias políticas se ha centrado ya sea en políticos electos o en proveedores de servicios de primera línea (funcionarios públicos), como docentes y trabajadores de la salud, dejando una caja negra de burocracia en el medio (Finan, Olken, y Pande 2015; Pepinsky, Pierskalla y Sacks 2017).

Adelman y otros (de próxima publicación) intentan abordar este desafío y desarrollar nuevas medidas de la integridad, coherencia y calidad del funcionamiento de los sistemas públicos de educación básica. Este enfoque se basa en múltiples líneas de literatura, que incluyen (a) revisiones funcionales en la gestión pública (Manning y Parison 2004; Moarcas, Sondergaard y Orbach 2011), (b) sistemas y capacidad estatal en la reforma del sector público (Andrews, Pritchett y Woolcock 2017; Pritchett 2014, 2015) y (c) la literatura emergente basada en datos sobre la eficacia burocrática (Hasnain y Rogger 2018; Rasul y Rogger 2018). Los autores se centran en atributos específicos de la estructura organizacional, a saber, la asignación y ejecución de las tareas que constituyen las funciones centrales de un sistema educativo.

Para guiar sus esfuerzos de recopilación de datos, los autores se centran en cinco preguntas relacionadas. En primer lugar, ¿están claramente articuladas todas las funciones básicas del sistema educativo y la responsabilidad de su ejecución está asignada por ley o reglamento (*de jure*)? La *integridad* reguladora que asigna responsabilidades es el punto de referencia con el cual los burócratas entienden sus roles, de modo que las responsabilidades que no estén claramente asignadas en la regulación pueden no llevarse a cabo de manera efectiva, si es que se llevan a cabo (Pritchett y Pande 2006). En segundo lugar, ¿cómo se asignan las responsabilidades entre los niveles de los sistemas educativos? Este tipo de información carece de implicaciones normativas, puesto que las asignaciones óptimas dependen del contexto, pero puede proporcionar información importante sobre dónde se toman las decisiones.

En tercer lugar, ¿qué tan alineados están los auto-reportes de las autoridades del sistema (es decir, los de un director de escuela, su funcionario de educación local y la reglamentación) sobre la asignación de responsabilidades con la regulación (*de jure* versus *de facto*) y entre sí? Estas medidas de coherencia se basan en la premisa básica de gestión de que los individuos dentro de una organización deben compartir un entendimiento común de sus propios roles y los roles de los demás para trabajar juntos de manera efectiva, lo cual, en un sistema de educación pública, se basaría en la regulación (Andrews y Shah 2005; Pritchett 2015).<sup>11</sup> Cuarto, ¿qué tan bien desempeñan las funciones aquellos que son responsables de ellas? Los autores utilizan la velocidad de terminación y los resultados (cuando

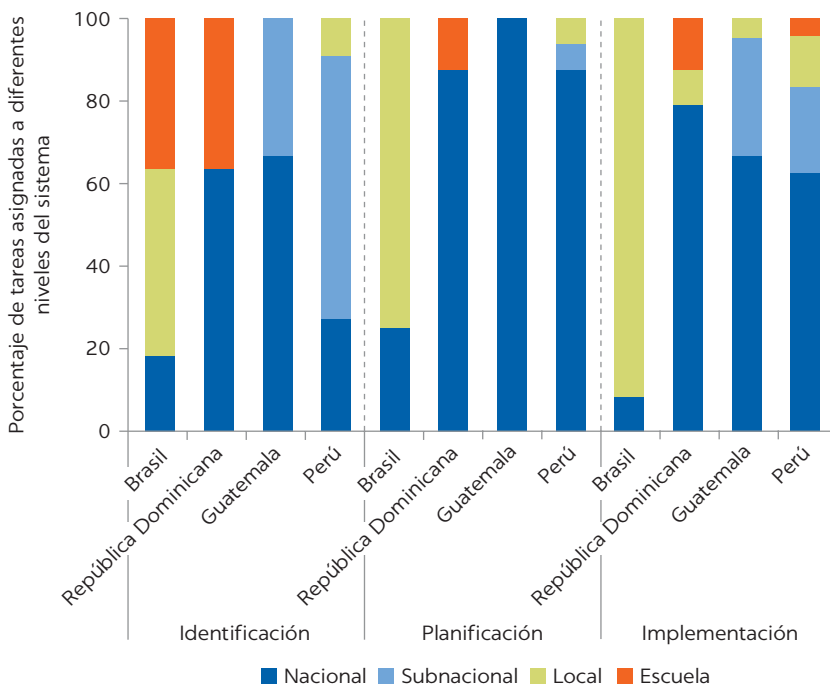
se llevan a cabo las responsabilidades) para construir medidas de calidad de la ejecución, que ayudan a determinar la calidad de los servicios educativos que brindan los sistemas (Rasul, Rogger y Williams de próxima publicación; Rogger 2017). Finalmente, ¿estas medidas son significativas? Específicamente, ¿se asocia positivamente la coherencia con la calidad de ejecución de los sistemas educativos y con los resultados finales de aprendizaje de los estudiantes?

Para responder a estas preguntas, como se describe en el capítulo anterior, los autores desarrollan un nuevo conjunto de instrumentos (la Encuesta de Coherencia del Sistema Educativo) y los aplican a los sistemas públicos de educación básica en cuatro países de ingresos medios de América Latina: Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú.

Sobre la base de este ejercicio de recopilación de datos, los autores logran describir una imagen más completa de la gestión de estos sistemas de educación pública y responder a las cinco preguntas anteriores. Primero, en todas las funciones, el porcentaje de tareas que carecen de una asignación clara en la legislación no es menor, representa aproximadamente el 25 por ciento de las tareas en los países (20 por ciento en Brasil, 19 por ciento en República Dominicana, 30 por

**GRÁFICO 3.7**

**Variación sustancial en la asignación *de jure* de tareas y, en todos los casos, la minoría de tareas se les asigna a directores de escuela en Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú**



Fuente: Adelman y otros, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra la distribución de la asignación de tareas a nivel nacional, subnacional, local y escolar por dimensión (monitoreo e identificación, planificación e implementación) y por país, según lo establecido en la legislación nacional.

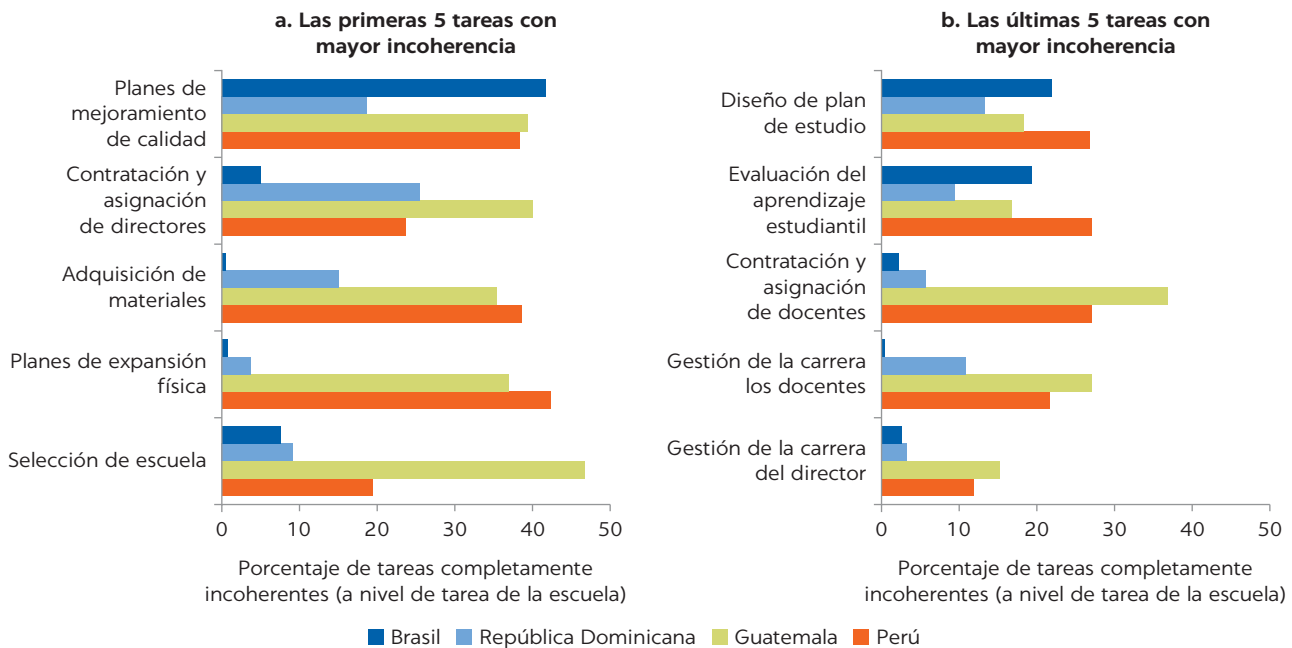
La revisión de la legislación fue realizada por un analista sénior familiarizado con el sistema educativo de cada país, quien asignó la responsabilidad primaria de las tareas a un nivel del sistema educativo de acuerdo con la legislación vigente. Las observaciones son a nivel de país, con 51 tareas por país excepto Guatemala (44), donde 7 de las 51 tareas no están incorporadas en la legislación debido a la estructura del sistema educativo.

ciento en Guatemala y 24 por ciento en Perú).<sup>12</sup> En segundo lugar, la asignación de tareas a nivel nacional frente a niveles más locales varía sustancialmente entre países, pero en todos los casos, a los directores de escuela se les asigna la minoría de tareas: desde menos del 10 por ciento en Guatemala, Perú y Brasil hasta el 18 por ciento en República Dominicana (gráfico 3.7). En Brasil y República Dominicana, las tareas asignadas a los directores de escuela se concentran en el seguimiento e identificación de necesidades, mientras que en Guatemala y Perú no se identifican tareas como responsabilidad principal de los directores de escuela.

En tercer lugar, aunque las tareas para la mayoría de las funciones básicas se asignan por ley o regulación en los diferentes países, la coherencia entre esta asignación *de jure* y el entendimiento de facto de los burócratas, así como la coherencia entre los burócratas en su entendimiento de facto, varía sustancialmente entre las funciones y de país a país (gráfico 3.8). En todos los países, los funcionarios de educación a nivel nacional, subnacional y local no identifican entre el 10 y el 80 por ciento de las tareas que son suyas de acuerdo con la regulación, y afirman que les corresponde entre el 15 y el 35 por ciento de las tareas asignadas a otros niveles del sistema. En cuarto lugar, en varias funciones relacionadas con la gestión de personal (que se lleva la mayor parte de los presupuestos de los sistemas educativos), los funcionarios informan que la ejecución

GRÁFICO 3.8

**La comprensión de la asignación *de facto* de tareas en 10 funciones educativas básicas, muestra una incoherencia sustancial dentro de los sistemas educativos de Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú**



Fuente: Adelman y otros, de próxima publicación.

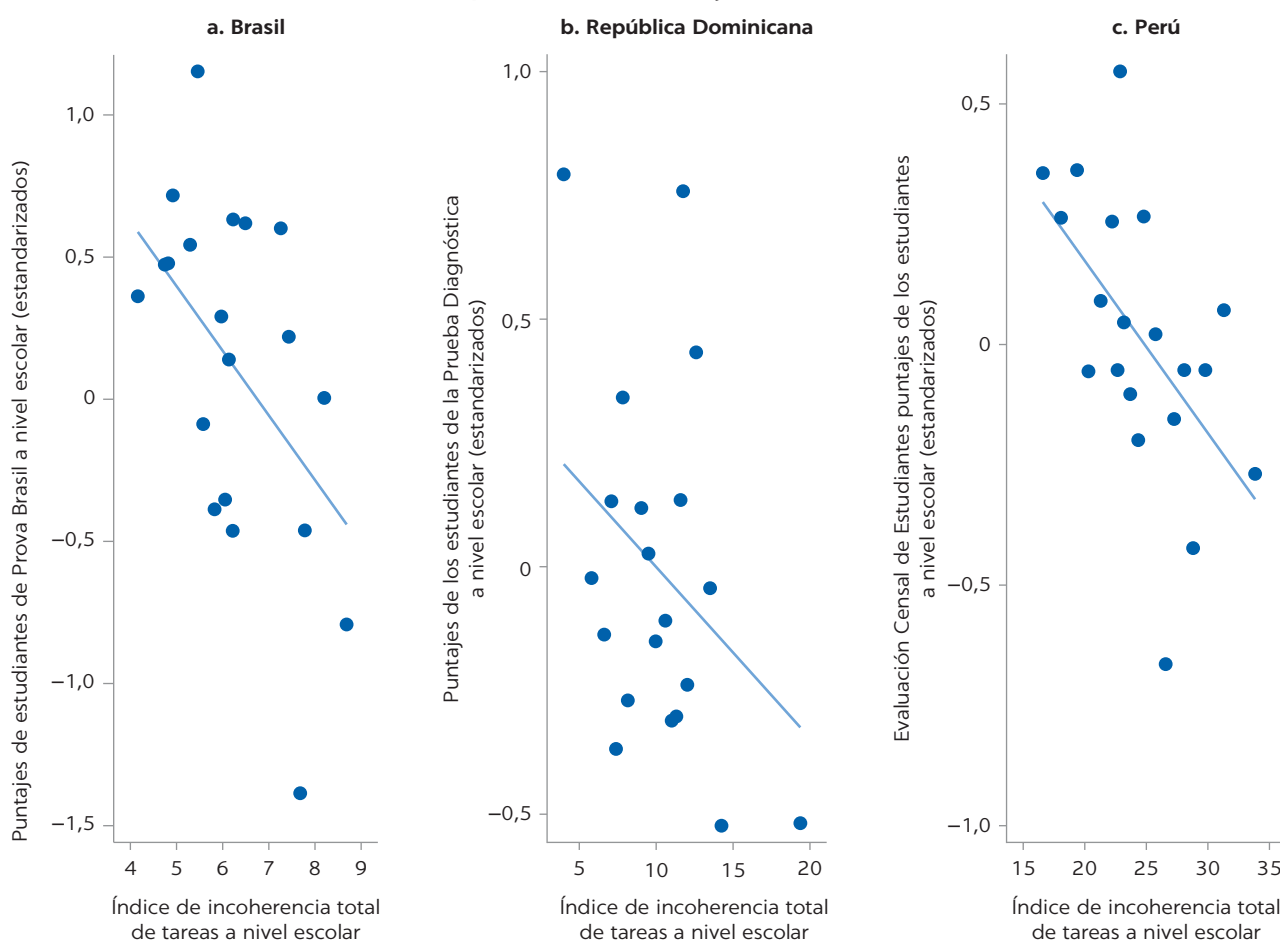
Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de tareas que son completamente incoherentes dentro de cada sistema educativo. La incoherencia total toma el valor de 1 si el funcionario local, el director de la escuela y la legislación no le asignan la tarea al mismo nivel del sistema educativo y 0 si están de acuerdo, total o parcialmente. La barra corresponde al porcentaje de tareas totalmente incoherentes por función y por país. Las observaciones están a nivel de tarea, con 51 tareas por entrevista. Número de observaciones a nivel de tarea de escuela por país: Brasil = 2.244, República Dominicana = 4.998, Guatemala = 4.182 y Perú = 5.100.

de las tareas es incompleta o de baja calidad. Por ejemplo, cuando se les preguntó acerca de la última vez que hubo una vacante docente en su escuela, una minoría de directores de escuela en la mayoría de los países informó que se había llenado con un docente que tenía las habilidades apropiadas (5 por ciento en Brasil, 18 por ciento en República Dominicana, 35 por ciento en Guatemala y 56 por ciento en Perú).<sup>13</sup>

Finalmente, los autores encuentran evidencia que sugiere que la coherencia en la comprensión de la asignación de tareas por parte de los burócratas afecta los resultados producidos por los sistemas de educación pública. En los países donde se dispone de datos de aprendizaje, los autores encuentran que la incoherencia en la comprensión de la asignación de tareas *de facto* entre un director de

**GRÁFICO 3.9**

**Correlación negativa entre el porcentaje de tareas completamente incoherentes y el aprendizaje de los estudiantes a nivel escolar en Brasil, República Dominicana y Perú**



Fuente: Adelman y otros, de próxima publicación.

Nota: Este gráfico muestra en el eje horizontal el índice de incoherencia total a nivel escolar, es decir, el porcentaje promedio de tareas incoherentes para las escuelas en Brasil, República Dominicana y Perú. La incoherencia total toma el valor de 1 si el funcionario local, el director de la escuela y la legislación no le asignan la tarea al mismo nivel del sistema educativo y 0 si están de acuerdo, total o parcialmente. En el eje vertical, el gráfico muestra los datos de rendimiento de los estudiantes a nivel escolar de las evaluaciones nacionales de aprendizaje en cada país. Puntajes en portugués y matemáticas de estudiantes de 5.º grado de Prova Brasil 2015 para Brasil, puntajes en español y matemáticas de estudiantes de 3.º grado de la Prueba Diagnóstica 2017 en la República Dominicana, y puntajes en español y matemáticas de estudiantes de 4.º grado de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016 en Perú. Los datos del rendimiento estudiantil de Guatemala no están disponibles. Se incluye una variedad de controles de ruido de escuelas, municipios y encuestas. Los datos se representan en 20 celdas de igual tamaño. La línea presenta el mejor ajuste. Número de observaciones (escuelas): Brasil = 27, República Dominicana = 75 y Perú = 184.

escuela, el funcionario de educación local y la regulación, se correlaciona negativamente con los resultados de aprendizaje promedio de los estudiantes a nivel escolar, lo que proporciona evidencia sugestiva de que la coherencia es importante para el funcionamiento de los sistemas educativos y, en última instancia, para el rendimiento estudiantil (gráfico 3.9).<sup>14</sup>

Los instrumentos y las medidas que Adelman y otros (de próxima publicación) han desarrollado pueden ser útiles como herramientas de diagnóstico para identificar las funciones del sistema que necesitan mayor desarrollo y fortalecimiento, y para abordar algunos de los desafíos centrales de la prestación de servicios en educación, como la gestión de personal, de una manera más sistémica. Aunque los sistemas siempre están en cambio continuo, este tipo de radiografías es útil para avanzar hacia una comprensión más profunda de cómo las instituciones pueden influir en los logros educativos.

## NOTAS

1. Brasil, Canadá, India, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.
2. Este enfoque en la selección y los incentivos está en consonancia con el enfoque tradicional de la literatura económica del personal y las aplicaciones relacionadas en la prestación de servicios públicos (Ashraf y otros 2020; Besley 2004; Muralidharan y Sundararaman 2011).
3. La literatura sobre incentivos docentes se ha centrado en las variaciones en el mecanismo y el diseño de la remuneración financiera (como el pago por desempeño o el pago por percentil) y analiza principalmente los beneficios pecuniarios de mejorar el desempeño. El aspecto novedoso del modelo de Leaver, Lemos y Scur (2019) es que analiza los esquemas de remuneración de los docentes en términos de utilidad (incluido el pago), pero también analiza otros aspectos potenciales que son importantes para los docentes, como la organización del lugar de trabajo. Esta definición ampliada de remuneración de docentes puede ayudar en la interpretación de los impactos (o la falta de ellos) de los cambios en los incentivos financieros, ya que la evidencia reciente de Pakistán e Indonesia muestra que grandes cambios en el salario de los docentes no parecen afectar su desempeño (Bau y Das 2020; de Ree y otros 2018).
4. Este hallazgo se refuerza en un contexto muy diferente en Lemos, Muralidharan y Scur (2021), quienes también descomponen la gestión en operaciones y gestión de personas y estudian su relación con la productividad en escuelas públicas y escuelas privadas de bajo costo en la zona rural de Andhra Pradesh, India. Las escuelas privadas están mejor gestionadas en comparación con las escuelas públicas, principalmente debido a las diferencias en la gestión de personas, y esto es importante para el valor agregado estudiantil y las prácticas docentes. También evidencian que las mejores prácticas de gestión de personas en las escuelas privadas (mas no públicas) están asociadas tanto con el pago de salarios más altos a los mejores docentes como con el retener a los mejores docentes y dejar ir a los peores docentes.
5. En la literatura sobre empresas del sector privado, se ha demostrado que diferentes características y prácticas de gestión afectan las respuestas de las empresas ante choques. La estructura de descentralización (Aghion y otros 2021), la gestión de riesgos antes de un desastre (Collier y otros 2020) y la gestión de los choques por parte de los gestores a través de la optimización de la correspondencia entre trabajadores y tareas (Adhavyu, Kala y Nyshadham 2019), han demostrado ser importantes para determinar cómo los choques afectan los resultados y la productividad de una empresa, así como su recuperación.
6. Una mejora continua en la cual se identifican y resuelven los problemas de manera activa, es uno de los procesos de gestión clave medidos en las escuelas mediante la Encuesta Mundial de Gestión (Lemos y Scur 2016). La evidencia de los sistemas escolares a nivel mundial sugiere que la adopción de prácticas de gestión de desastres está supeditada a que se experimente un desastre (BRI y GRIPS 2007). Conjuntamente, estos resultados sugieren que es poco probable que la mayoría de las escuelas cuenten con prácticas de gestión de desastres antes de experimentar un choque importante, y que las escuelas (o sistemas

- escolares) mejor gestionadas tendrían más probabilidades de adoptar tales prácticas después de un choque.
7. Esta correlación es significativa al nivel del 5 por ciento. Para las escuelas que no sufrieron daños, una desviación estándar de 1 de las mejores prácticas de gestión rutinarias se asocia con una reducción insignificante de 0,6 desviaciones estándar en las prácticas de gestión de desastres recientemente adoptadas.
  8. Los autores restringen sus comparaciones a unidades que ejecutan proyectos del mismo tipo, como proyectos de perforación de pozos o proyectos de capacitación de personal.
  9. Los proyectos de investigación mencionados están financiados por el fondo Results in Education for All Children (REACH) administrado por el Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/programs/reach>.
  10. Ver Pande y Udry (2005) para una discusión relevante de estos desafíos en la literatura sobre crecimiento.
  11. En el marco de Pritchett de 2015, la medida de coherencia propuesta en Adelman y otros (de próxima publicación) corresponde aproximadamente a una medida detallada del elemento de delegación en la relación de gestión.
  12. La claridad de la asignación en la legislación se evaluó de la siguiente manera: se les pidió a dos expertos en educación (que no estaban familiarizados con la legislación de ninguno de los países) que revisaran la información proporcionada en la revisión legislativa por separado e indicaran cuando no se asignó la responsabilidad de una tarea en particular o cuando era ambiguo. Las tareas que ambos expertos en educación indicaron como ambiguas o no asignadas se clasificaron como falta de una asignación clara en la legislación.
  13. Estas medidas indican una ejecución de baja calidad de la tarea, pero no identifican las causas fundamentales. Por ejemplo, no llenar adecuadamente las vacantes de docentes podría ser el resultado de un grupo débil de posibles nuevos empleados, de prácticas de contratación ineficaces o de prácticas de asignación ineficaces.
  14. Dado el tamaño de muestra relativamente pequeño y la naturaleza correlacional de la relación, estos resultados son sugerentes y se necesita investigación adicional en esta área.

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa, Juan Baron y Renata Lemos. De próxima publicación. "Managing Shocks in Education: Evidence from Hurricane Matthew in Haiti." Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Adelman, Melissa, Peter Holland y Tillmann Heidelk. 2017. "Increasing Access by Waiving Tuition: Evidence from Haiti." *Comparative Education Review* 61 (4): 804–31.
- Adelman, Melissa, Renata Lemos, Reema Nayar y Maria Jose Vargas. De próxima publicación. "(In)coherence in the Management of Education Systems in Latin America." Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Adhavyu, Achyuta, Namrata Kala y Anant Nyshadham. 2019. "Management and Shocks to Worker Productivity." NBER Working Papers 25865, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Brian Lucking, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2021. "Turbulence, Firm Decentralization, and Growth in Bad Times." *American Economic Journal: Applied Economics* 13 (1): 133–69.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Nueva York: Oxford University Press.
- Andrews, Matthew y Anwar Shah. 2005. "Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform." *En Public Expenditure Analysis*, editado por A. Shah, 153–82. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ashraf, Nava, Oriana Bandiera, Edward Davenport y Scott Lee. 2020. "Losing Prosociality in the Quest for Talent? Sorting, Selection, and Productivity in the Delivery of Public Services." *American Economic Review* 110 (5): 1355–94.

- Archibong, Belinda y Francis Annan. 2020. "Schooling in Sickness and in Health: The Effects of Epidemic Disease on Gender Inequality." Documento de trabajo, Barnard College.
- Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Markus Goldstein, Imran Rasul y Andrea Smurra. 2020. "Do School Closures during an Epidemic Have Persistent Effects? Evidence from Sierra Leone in the Time of Ebola." Documento de trabajo, UCL.
- Bau, Natalie y Jishnu Das. 2020. "Teacher Value Added in a Low-Income Country." *American Economic Journal: Economic Policy* 12 (1): 62–96
- Beg, Sabrin, Anne Fitzpatrick y Adrienne M. Lucas. 2021. "Gender Bias in Assessments of Teacher Performance." *American Economic Association: Papers & Proceedings*.
- Besley, Timothy. 2004. "Paying Politicians: Theory and Evidence." *Journal of the European Economic Association* 2 (2–3): 193–215.
- Bishop, John H. y Ludger Woessmann. 2004. "Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production." *Education Economics* 12 (1): 17–38.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *The Economic Journal* 125 (584): 647–74.
- Bobonis, Gustavo, Marco Gonzalez-Navarro, Daniela Scur y Jessica Wagner. 2020. "Management Practices and Coordination of Responses to COVID-19 in Public Schools: Evidence from Puerto Rico." Universidad de Toronto Mimeo.
- Branch, Gregory F., Eric A. Hanushek y Steven G. Rivkin. 2012. "Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals." NBER Working Paper 17803, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Brutti, Zeldá. 2020. "Cities Drifting Apart: Heterogeneous Outcomes of Decentralizing Public Education." *IZA Journal of Labor Economics* 9: 3.
- BRI (Building Research Institute) y GRIPS (National Graduate Institute for Policy Studies). 2007. "Disaster Education." [https://www.preventionweb.net/files/3442\\_Disaster\\_Education.pdf](https://www.preventionweb.net/files/3442_Disaster_Education.pdf).
- Chakrabarti, Rajashri, Max Livingston y Elizabeth Setren. 2015. "The Great Recession's Impact on School District Finances in New York State." FRBNY Economic Policy Review.
- Collier, Benjamin L., Andrew F. Haughwout, Howard C. Kunreuther y Erwann O. Michel-Kerjan. 2020. "Firms' Management of Infrequent Shocks." *Journal of Money, Credit, and Banking* 52 (6): 1329–59.
- Deming, David y Christopher Walters. 2017. "The Impact of Price Caps and Spending Cuts on US Postsecondary Attainment." NBER Working Paper 23736, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- de Ree, Joppe, Karthik Muralidharan, Menno Pradhan y Halsey Rogers. 2018. "Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia." *Quarterly Journal of Economics* 133 (2): 993–1039.
- DiPietro, Giorgio. 2018. "The Academic Impact of Natural Disasters: Evidence from L'Aquila Earthquake." *Education Economics* 26 (1): 62–77.
- Finan, Frederico, Benjamin Olken y Rohini Pande. 2015. "The Personnel Economics of the State." NBER Working Paper 21825, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler y Ernesto Schargrodsky. 2008. "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind." *Journal of Public Economics* 92 (10-11): 2106–120.
- Gould, Eric, Victor Lavy y Daniele Paserman. 2009. "Does Immigration Affect the Long-Term Educational Outcomes of Natives? Quasi-Experimental Evidence." *The Economic Journal* 119 (540): 1243–69.
- Grissom, Jason y Brendan Bartanen. 2019. "Strategic Retention: Principal Effectiveness and Teacher Turnover in Multiple-Measure Teacher Evaluation Systems." *American Educational Research Journal* 56 (2): 514–55.



- Grissom, Jason, Demetra Kalogrides y Susanna Loeb. 2017. "Strategic Staffing? How Performance Pressures Affect the Distribution of Teachers within Schools and Resulting Student Achievement." *American Educational Research Journal* 54 (6): 1079–116.
- Grissom, Jason y Susanna Loeb. 2011. "Triangulating Principal Effectiveness: How Perspectives of Parents, Teachers, and Assistant Principals Identify the Central Importance of Managerial Skills." *American Educational Research Journal* 48 (5): 1091–123.
- Grissom, Jason, Susanna Loeb y Benjamin Master. 2013. "Effective Instructional Time Use for School Leaders: Longitudinal Evidence from Observations of Principals." *Educational Researcher* 42 (8): 433–44.
- Gutmann, Ethan, Roy Rasmussen, Changhai Liu, Kyoko Ikeda, Cindy Bruyere, James Done, Luca Garre, Peter Frijs-Hansen y Vidyunmala Veldore. 2018. "Changes in Hurricanes from a 13-Year Convection-Permitting Pseudo-Global Warming Simulation." *Journal of Climate* 31 (9): 3643–57.
- Hanushek, Eric, Susanne Link y Ludger Woessmann. 2013. "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA." *Journal of Development Economics* 104: 2012–32.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann. 2011. "The Economics of International Differences in Educational Achievement." *En Handbook of the Economics of Education*, editado por E. A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (vol. 3), 89–200. North Holland, Amsterdam.
- Hasnain, Zahid y Daniel Rogger. 2018. "Innovating Bureaucracy for Increasing Government Productivity" (brief). Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/661371552669784935/Innovating-Bureaucracy-for-Increasing-Government-Productivity>.
- Jackson, C. Kirabo, Cora Wigger y Heyu Xiong. 2018. "Do School Spending Cuts Matter? Evidence from the Great Recession." NBER Working Paper 24203, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kraft, Matthew, William Marinell y Darrick Shen-Wei Yee. 2016. "School Organizational Contexts, Teacher Turnover, and Student Achievement: Evidence from Panel Data." *American Educational Research Journal* 53 (5): 1411–49.
- Ladd, Helen. 2011. "Teachers' Perceptions of Their Working Conditions: How Predictive of Planned and Actual Teacher Movement?" *Educational Evaluation and Policy Analysis* 33 (2): 235–61.
- Leaver, Clare, Renata Lemos y Daniela Scur. 2019. "Measuring and Explaining Management in Schools: New Approaches Using Public Data." Policy Research Working Paper 9053, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lemos, Renata, Karthik Muralidharan y Daniela Scur (2021). "Personnel Management and School Productivity: Evidence from India." NBER Working Paper 28336, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lemos, Renata y Daniela Scur. 2016. "Developing Management: An Expanded Evaluation Tool for Developing Countries." Documento de trabajo de RISE 16/007. Oxford: Research on Improving Systems of Education (RISE).
- Li, Xuan. 2018. "The Costs of Workplace Favoritism: Evidence from Promotions in Chinese High Schools." Columbia University Mimeo.
- Loeb, Susanna, Demetra Kalogrides y Tara Bêteille. 2012. "Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development, and Retention." *Education Finance and Policy* 7 (3): 269–304.
- Manning, Nick y Neil Parison. 2004. *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*. Directions in Development. Washington, DC: Banco Mundial.
- Moarcas, Mariana, Lars Sondergaard y Eliezer Orbach. 2011. "Romania—Functional Review: Pre-University Education Sector: Main Report." Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/473931468092366883/Main-report>
- Muralidharan, Karthik y Venkatesh Sundararaman. 2011. "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India." *Journal of Political Economy* 119 (1): 39–77.

- NOAA (Administración Nacional Oceánica y Atmosférica). 2018. "Global Warming and Hurricanes: An Overview of Current Research Results." <https://www.gfdl.noaa.gov/calentamiento-global-y-huracanes/>.
- Pande, Rohini y Christopher Udry. 2005. "Institutions and Development: A View from Below." Economic Growth Center Discussion Paper 928, Yale University, New Haven, CT.
- Papay, John, Eric Taylor, John Tyler y Mary Laski. 2020. "Learning Job Skills from Colleagues at Work: Evidence from a Field Experiment using Teacher Performance Data." *American Economic Journal: Economic Policy* 12 (1): 359–88.
- Pepinsky, Thomas, Jan Pierskalla y Audrey Sacks. 2017. "Bureaucracy and Service Delivery." *Annual Review of Political Science* 20: 249–68.
- Pritchett, Lant. 2014. "The Risks to Education Systems from Design Mismatch and Global Isomorphism." Working Paper No. 277, Center for International Development at Harvard University, Cambridge, MA.
- Pritchett, Lant. 2015. "Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning." Documento de trabajo de RISE 15/005. Oxford: Research on Improving Systems of Education (RISE).
- Pritchett, Lant y Varad Pande. 2006. Making Primary Education Work for India's Rural Poor: A Proposal for Effective Decentralization. Social Development – South Asia Series Paper No. 95. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rasul, Imran y Daniel Rogger. 2018. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128 (608): 413–46.
- Rasul, Imran, Daniel Rogger y Martin Williams. De próxima publicación. "Management, Organizational Performance, and Task Clarity: Evidence from Ghana's Civil Service." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Rogger, Daniel. 2017. "Who Serves the Poor? Surveying Civil Servants in the Developing World." Policy Research Working Paper 8051, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sabarwal, Shwetlena, TM Asaduzzaman y Deepika Ramachandran. 2020. "Managing the Middle: Decision-Making Within Education Bureaucracies." Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sebastian, James y Elaine Allensworth. 2012. "The Influence of Principal Leadership on Classroom Instruction and Student Learning: A Study of Mediated Pathways to Learning." *Educational Administration Quarterly* 48 (4): 626–63.
- Stockard, Jean y Michael Lehman. 2004. "Influences on the Satisfaction and Retention of 1st-Year Teachers: The Importance of Effective School Management." *Educational Administration Quarterly* 40 (5): 742–71.
- Taylor, Eric y John Tyler. 2012. "The Effect of Evaluation on Teacher Performance." *American Economic Review* 102 (7): 3628–651.
- Todd, Petra y Kenneth Wolpin. 2003. "On the Specification and Estimation of the Production Function for Cognitive Achievement." *The Economic Journal* 113 (485): F3–F33.
- US Department of Education, Office of Safe and Drug-Free Schools. 2007. *Practical Information on Crisis Planning. A Guide for Schools and Communities*. Washington, DC: Departamento de Educación de los EE.UU.
- US Department of Education, Office of Safe and Drug-Free Schools. 2010. *Action Guide for Emergency Management at Institutions of Higher Education*. Washington, DC: Departamento de Educación de los EE.UU.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2014. "A Teacher's Guide to Disaster Risk Reduction. Stay Safe and Be Prepared." París: UNESCO.
- UNICEF ROSA (United Nations Children's Fund Regional Office for South Asia). 2006. *Education in Emergencies. A Resource Tool Kit*. Katmandú, Nepal: Regional Office for South Asia in Conjunction with New York Headquarters.
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) and UNESCO (UN Educational, Scientific and Cultural Organization). 2007. *Towards a Culture of Prevention: Disaster Risk Reduction Begins at School—Good Practices and Lessons Learned*. Ginebra: UNISDR. [https://www.unisdr.org/files/761\\_education-good-practices.pdf](https://www.unisdr.org/files/761_education-good-practices.pdf).

- Woessmann, Ludger. 2016. "The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement." *Journal of Economic Perspectives* 30 (3): 3–32.
- World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity-Managing Risk for Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: Banco Mundial.



# 4 **Cómo Mejorar la Gestión Educativa en ALC**

Teniendo en cuenta la evidencia presentada en los capítulos anteriores sobre la importancia de la gestión en los resultados educativos y cómo medirla, este capítulo explora preguntas sobre cómo mejorar la gestión en América Latina y el Caribe (ALC) y en qué medida esas mejoras pueden afectar el rendimiento estudiantil. En términos generales, se utilizan al menos tres enfoques para mejorar la gestión escolar, los niveles intermedios por encima del nivel escolar y los sistemas educativos en general. Estos enfoques incluyen seleccionar a los gestores de manera diferente; crear o mejorar la capacitación, el apoyo y los incentivos a la gestión; y alinear a los actores del sistema hacia una mejor gestión. Este capítulo revisa una literatura, limitada pero creciente, que intenta evaluar estas aproximaciones de manera rigurosa, y se enfoca en varios estudios empíricos nuevos de ALC. Hasta el momento la evidencia apunta a soluciones que no son baratas ni fáciles, pero que son prometedoras para mejorar las prácticas de gestión y los resultados escolares.

## **FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE LOS DIRECTORES DE ESCUELA**

La calidad de las prácticas de gestión depende en gran medida de la calidad de los gestores del sector público que las implementan. De hecho, una cantidad considerable de literatura descriptiva sobre los sistemas educativos de alto rendimiento en todo el mundo enfatiza la importancia de desarrollar intencionalmente el talento para cargos de gestión (incluidos los directores de escuela) a través de experiencias tempranas de liderazgo y de programas de capacitación y de acompañamiento, junto con mecanismos de selección altamente meritocráticos (Barber, Whelan y Clark 2010; Jensen, Downing y Clark 2017).

Sin embargo, en estos sistemas de alto rendimiento al menos dos factores subyacentes parecen ser cruciales y pueden no estar tan bien desarrollados tanto en ALC como en otras regiones. El primero es un grupo de candidatos de alta calidad. En casi todos los sistemas de alto rendimiento, los docentes — que son el grupo del que se extraen inicialmente los directores y muchos gestores de educación — son una población de por sí altamente seleccionada, con una capacitación y habilidades sólidas; sin embargo, este no es el caso en gran parte de ALC

(Bruns y Luque 2015). El segundo factor es el entendimiento sólido y común entre quienes están involucrados en el proceso de selección de qué buscar en los candidatos. Como se detalla en Barber, Whelan y Clark (2010), los sistemas de alto rendimiento utilizan principalmente entrevistas, presentaciones y recomendaciones de colegas y supervisores como insumos para el proceso de selección, dependiendo en gran medida de la opinión de los actores del sistema (ya sean juntas académicas, superintendentes u otros paneles de selección). En países en los que esos actores tienen puntos de vista divergentes o tienen diferentes incentivos para identificar el talento de gestión, es posible que la implementación de tales mecanismos de selección produzca inicialmente resultados inesperados; el enfoque puede tardar un tiempo considerable en convertirse en un sistema que funcione correctamente. De manera más general, los sistemas de alto desempeño ofrecen experiencias importantes en la selección de gestores, pero estas experiencias no se traducen automáticamente en evidencia aplicable fuera de sus contextos particulares (Andrews, Pritchett y Woolcock 2017; Pritchett y Woolcock 2004).

Fuera del campo de la educación, una incipiente literatura sobre economía del personal (*personnel economics*) en los países en desarrollo, apunta a dos ideas adicionales con respecto a la selección de burócratas (incluidos directores y otros gestores de educación). Primero, salarios más altos y mejores perspectivas de avance profesional pueden ser efectivos para atraer un grupo de candidatos de mayor calidad (medido con evaluaciones cognitivas y socio-emocionales y por el desempeño en el trabajo) y para aumentar las tasas de aceptación laboral (Ashraf y otros 2020; Dal Bó, Finan y Rossi 2013). Sin embargo, teniendo en cuenta la economía política de la educación pública en la mayoría de los países, casi siempre los salarios más altos se aplican a los titulares, lo que implica aumentos significativos en el gasto público para un conjunto de proveedores de servicios que cambia lentamente, y hace menos probable que esta opción sea rentable (de Ree y otros 2018). En segundo lugar, todavía sabemos relativamente poco acerca de cómo los diferentes mecanismos de evaluación determinan quién se presenta y las características de quien es seleccionado; por ejemplo, si la evaluación, más allá de las habilidades técnicas (como la motivación prosocial, la honestidad u otros rasgos de personalidad) es deseable o incluso factible en muchos contextos de países en desarrollo (Finan, Olken y Pande 2015).

Para los directores de escuela y otros gestores, estos resultados sugieren que se deben estudiar con atención los cambios en los mecanismos de selección para comprender mejor los impactos que tienen en los rasgos y el desempeño de quienes ingresan al sistema. En ALC, los métodos de selección de directores de escuela primaria son bastante variados, como se presenta en el capítulo 2. Sin embargo, lo que la mayoría de los países de ALC tienen en común es que un gran porcentaje de directores de escuela no obtuvieron sus puestos debido a que demostraron sus habilidades o potencial en gestión. Esto plantea una importante oportunidad para mejorar la gestión a nivel escolar y varios países han comenzado a trabajar en ello. La investigación en curso sobre cambios importantes de política arroja luz sobre la efectividad de los métodos de selección recientemente adoptados en tres países de ALC: Brasil, Chile y Perú.

Para estimar los efectos del mecanismo de selección en las características de los directores de escuela y, en última instancia, en el rendimiento de los estudiantes, Pereda y otros (2020) se centran en los cambios en las regulaciones para la

selección de directores de escuela que se han producido en los estados brasileños desde mediados de la década de 2000. Varios estados aprobaron leyes que exigen cambios en el proceso de selección de directores escolares, desde mecanismos de designación en los que políticos o burócratas nombran políticamente a los directores, hasta una variedad de otros mecanismos, que incluyen: (a) elecciones directas por parte de la comunidad escolar, en las que padres, docentes y, a veces los estudiantes, tienen derecho a voto; (b) exámenes públicos; (c) evaluación por burócratas técnicos; y (d) combinaciones de estos diferentes procesos. La magnitud de este movimiento es relativamente singular en América Latina, con más del 35 por ciento de los directores actuales de escuelas primarias públicas elegidos por elección comunitaria.<sup>1</sup> Utilizando datos de panel de escuelas administradas por el Estado en Brasil, Pereda y otros (2020) encuentran que las escuelas con directores que son seleccionados por alguno de los mecanismos que utilizan elecciones comunitarias o selección técnica (incluyendo exámenes y evaluaciones), tienen indicadores de rendimiento estudiantil más altos. Los autores presentan resultados que sugieren que esta relación se explica por un efecto de la calidad de la gestión. Los directores elegidos directamente o seleccionados técnicamente permanecen más tiempo en sus cargos y se enfocan más en el desarrollo profesional durante el servicio para sus docentes, características que están a la vez fuertemente correlacionadas con el rendimiento estudiantil. Estos resultados están en línea con otros trabajos recientes que encuentran que la rotación del personal escolar por motivos políticos en Brasil reduce el aprendizaje de los estudiantes (Akhtari y otros, de próxima publicación).

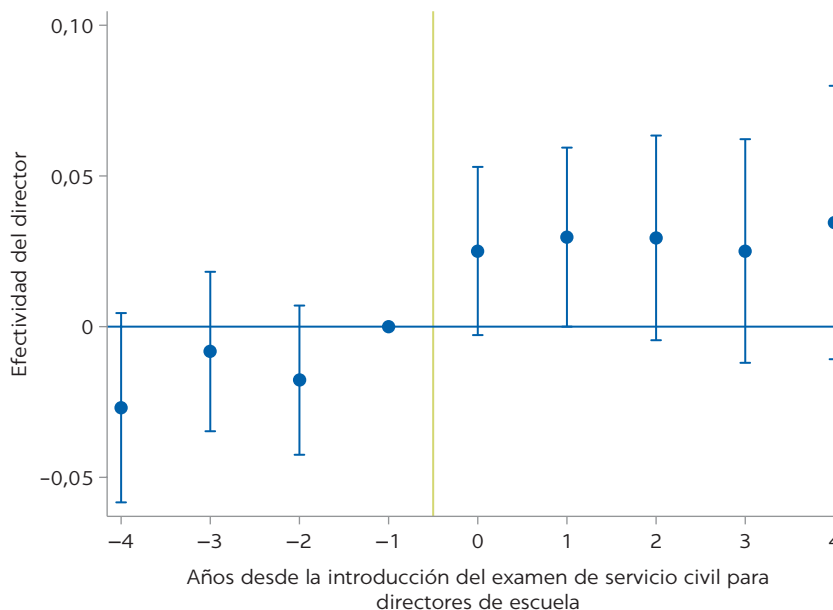
Aunque estos estudios brindan evidencia de que los nombramientos políticos son un mecanismo subóptimo para seleccionar a los líderes escolares, no responden a la pregunta más amplia de qué mecanismos de selección son óptimos en diferentes contextos; por ejemplo, si los procesos de selección técnica superan a las elecciones directas, y bajo qué circunstancias.<sup>2</sup> Otros dos estudios dan información sobre diferentes mecanismos de selección y diferentes contextos.

Muñoz y Prem (2020) analizan un nuevo mecanismo introducido por una reforma de 2011 en Chile para seleccionar directores de escuela. Antes de 2011, la selección de directores de escuelas públicas era responsabilidad exclusiva de los municipios y, por lo tanto, no estaba supervisada por el gobierno central. Después de la reforma, los directores podían ser elegidos mediante concursos públicos y transparentes en un proceso liderado por una empresa de recursos humanos externa. Este proceso es supervisado por la Agencia de la Función Pública a nivel central, pero son las escuelas las que en última instancia toman la decisión sobre cuándo adoptar este nuevo mecanismo (la sustitución de directores no era obligatoria durante el período examinado, 2012 a 2016). Por lo tanto, la adopción de este nuevo mecanismo fue escalonada, y el número de directores elegidos bajo el nuevo régimen aumentó con el tiempo.

Muñoz y Prem (2020) aprovechan la coyuntura de la adopción de este nuevo mecanismo de selección para estudiar su impacto en la efectividad de los directores a través de un enfoque escalonado de diferencias en diferencias.<sup>3</sup> Y muestran que el efecto del nuevo mecanismo de selección fue positivo y estadísticamente significativo, aumentando la efectividad del director en aproximadamente 0,04 desviaciones estándar y permaneciendo estable en el tiempo (gráfico 4.1). A pesar de ser de magnitud modesta, estos resultados son muy prometedores, lo que sugiere que, con el tiempo, la implementación de tales políticas puede tener éxito para atraer y retener buenos candidatos en puestos

GRÁFICO 4.1

**Impacto pequeño pero positivo y estable al cambiar de nombramientos municipales a exámenes para la administración pública para directores de escuela en Chile**



Fuente: Muñoz y Prem 2020.

Nota: Este gráfico muestra el impacto del nuevo sistema de selección, que consistió en una competencia pública y transparente a través de exámenes de la función pública supervisados por el gobierno, la Alta Dirección Pública, sobre la efectividad de los directores de las escuelas públicas. Se grafican las estimaciones puntuales y los intervalos de confianza del 95 por ciento, estimados a partir de la ecuación (8) en Muñoz y Prem (2020). Se consideran efectos fijos de escuela y de año y también se controla por características de escuela y municipio durante el período anterior a la reforma (medido en 2010), interactuado con variables *dummy* anuales. Número de escuelas = 3.167.

gubernamentales que ofrecen estructuras salariales rígidas, como el puesto de director de escuela en muchos países.

Perú es otro país que ha logrado avances sustanciales en la reforma de su proceso de selección de directores. Utilizando enfoques diferentes a los de Brasil y Chile, la reforma de Perú se coordinó e implementó a nivel central o mediante una supervisión estricta a nivel central. En 2014, el gobierno central introdujo un examen de servicio civil basado en el mérito junto a un paquete de remuneración modificado para acceder a puestos de gestión escolar, con ello, eliminó la selección de directores por parte de las autoridades locales. Antes de la reforma, a pesar de que la legislación existente brindaba orientación sobre cómo contratar directores de escuela, eran nombrados localmente en función de una variedad de factores que no siempre estaban relacionados con el mérito. El nuevo proceso de selección se implementó, primero, a través de un examen de nivel nacional de una sola vez, requerido para todos los directores existentes para determinar si serían ratificados en sus puestos o regresarían a puestos docentes. Esto fue seguido de un examen de ingreso opcional para todos los docentes del sector público elegibles para cubrir los puestos que se habían abierto mediante el primer examen y las vacantes restantes en otras escuelas.



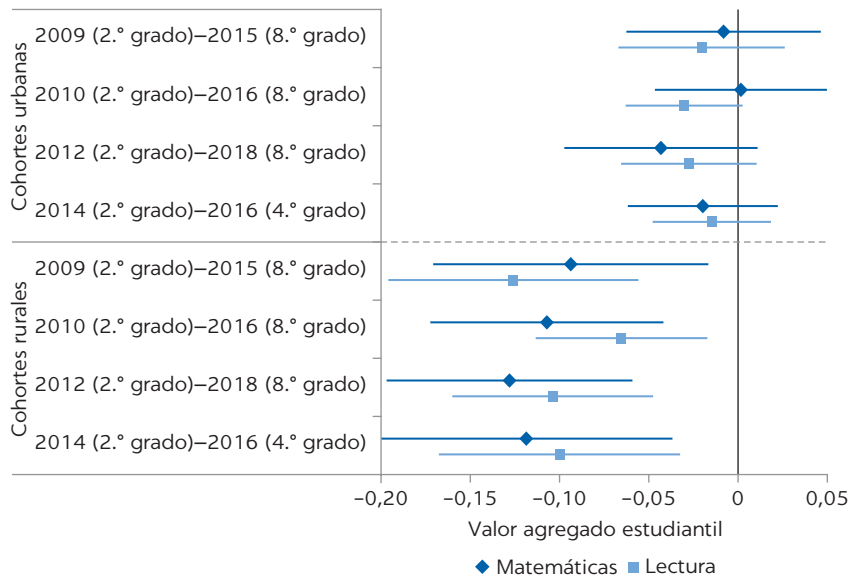
En este contexto, Lemos y Piza (de próxima publicación) investigan si el efecto de las políticas diseñadas e implementadas a nivel nacional puede fortalecer la selección de directores de escuela y, en consecuencia, mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Primero, los autores encuentran que hubo cumplimiento total de la legislación, desde la realización del examen hasta la determinación de las ofertas de trabajo en función de sus resultados, y también encuentran un cumplimiento de aproximadamente el 90 por ciento en la aceptación de los resultados del examen a través de la ratificación y las ofertas de trabajo a los directores de las escuelas. Esto sugiere que existe potencial para la implementación exitosa de reformas a gran escala.

En segundo lugar, para estimar el impacto en el aprendizaje, Lemos y Piza (de próxima publicación) comparan las escuelas donde el director reprobó el examen y debería haber sido reemplazado (escuelas tratadas) con escuelas donde los directores aprobaron y deberían haber conservado su puesto (escuelas no tratadas). Usan un enfoque de diferencias en diferencias con puntaje de propensión ponderado con exámenes para estudiantes estandarizados a nivel escolar, así como un modelo de valor agregado que utiliza datos de exámenes de estudiantes ajustados a lo largo de los años. Sorprendentemente, los autores encuentran que el impacto inmediato de la reforma en el rendimiento escolar en matemáticas y lectura fue negativo (aproximadamente 0,10 desviaciones estándar). Para comprender si la política produjo efectos diferenciales en los estudiantes en todo el país, dada la gran escala de la reforma, se exploraron los efectos heterogéneos sobre la base de la ubicación de la escuela. Los autores encuentran que estos resultados son impulsados principalmente por escuelas en áreas rurales. De hecho, la reforma parece haber tenido una reducción persistente a corto plazo de entre 0,1 y 0,2 desviaciones estándar en el rendimiento escolar en las zonas rurales, mientras que el efecto fue nulo en las zonas urbanas (gráfico 4.2). Curiosamente, los autores muestran que estos resultados en el aprendizaje de los estudiantes no están impulsados por los efectos de la composición de los estudiantes, es decir, no hubo diferencias sustanciales en la deserción escolar o en la promoción de grado entre los grupos tratados y no tratados, tanto en áreas rurales como urbanas.

Dadas estas diferencias dentro de los grupos tratados y no tratados en las escuelas rurales frente a las urbanas, Lemos y Piza (de próxima publicación) exploran los posibles mecanismos que podrían explicar estos resultados. Los autores sugieren que el efecto negativo en las escuelas rurales, podría deberse, al menos en parte, a (a) una menor oferta de candidatos (menos competencia por puestos de trabajo) en las escuelas rurales tratadas en comparación con las urbanas, así como a un menor aumento en las habilidades de los directores en escuelas tratadas versus no tratadas en las áreas rurales en comparación con las urbanas; y (b) un peor manejo del tiempo en las escuelas rurales tratadas en comparación con las escuelas rurales no tratadas (sin diferencias observadas entre las escuelas tratadas y no tratadas en las áreas urbanas). Estos hallazgos resaltan la importancia de considerar el contexto local en el diseño de políticas nacionales de personal educativo. Con estos resultados, el gobierno peruano está introduciendo una nueva carrera para directores de escuelas rurales con el fin de cerrar la brecha entre el ámbito rural y el urbano y mejorar su mecanismo de selección de directores. Estas son lecciones importantes de la región a medida que otros países de ALC, como República Dominicana<sup>4</sup>, intentan pasar a mecanismos basados en el mérito para seleccionar directores de escuela.

GRÁFICO 4.2

**La introducción de un examen para seleccionar directores de escuela en Perú tuvo a corto plazo un impacto negativo pero persistente en el valor agregado estudiantil en múltiples cohortes en las escuelas rurales, pero no en las urbanas**



*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial basados en datos de Lemos y Piza, de próxima publicación.  
*Nota:* Este gráfico muestra el efecto por intención de tratamiento de implementar exámenes para seleccionar directores de escuela en Perú, sobre el valor agregado estudiantil. Grafica la estimación puntual y los intervalos de confianza del 95 por ciento de regresiones individuales utilizando un modelo de valor agregado estudiantil. El valor agregado estudiantil está disponible para cuatro cohortes: se observan tres cohortes en 2.º grado en los años 2009, 2010 y 2012 y nuevamente en 8.º grado, seis años después en los años 2015, 2016, 2018, y se observa una cohorte en 2.º grado en el año 2014 y en 4.º grado dos años después en 2016. Todas las especificaciones incluyen controles para el logaritmo del número de estudiantes en la escuela y una variable ficticia para la enseñanza multigrado. Número de escuelas = 6.482; número de estudiantes = 330.302.

## BRINDAR CAPACITACIÓN, APOYO E INCENTIVOS

Al igual que con los métodos de selección, hay muy poca evidencia bien identificada sobre los efectos, y la rentabilidad, de la creación o ajuste de programas de capacitación o de mecanismos de incentivos para los directores de escuela y otros gestores educativos. Varios estudios describen los resultados de los programas de capacitación de directores tanto iniciales, como de inducción y durante el servicio, pero no pueden separar los efectos de la selección entre diferentes programas de los efectos de los programas en sí mismos (ver, por ejemplo, Corcoran, Schwartz y Weinstein 2012). Fryer (2017) proporciona estimaciones causales de un programa de capacitación durante el servicio para directores de escuela sobre el rendimiento estudiantil. El autor estudia los efectos de un programa intensivo de dos años que proporciona 300 horas de capacitación durante el verano y acompañamiento continuo, así como otras herramientas, a un grupo de directores seleccionados al azar de escuelas primarias, intermedias y secundarias públicas en Houston, Texas. El programa se enfoca en fortalecer la planificación educativa, la instrucción basada en datos, así como la observación y retroalimentación de las prácticas en el aula, basándose en

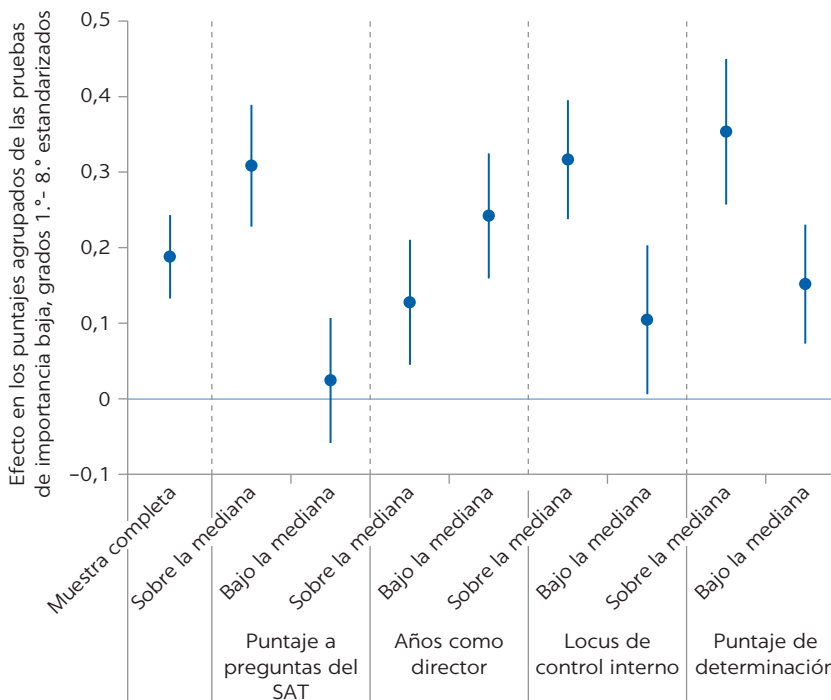
el conocido libro de liderazgo educativo *Leverage Leadership* y en la Encuesta Mundial de Gestión. Fryer encuentra que la asignación al grupo de capacitación condujo a un aumento de la desviación estándar de 0,19 en los puntajes de las pruebas de baja importancia después del primer año (y un aumento de la desviación estándar de 0,10 en los puntajes de las pruebas de alta importancia), pero el resultado cae a cero en el segundo año por la rotación de directores. Sin embargo, para los directores que permanecen en sus cargos e implementan el programa con mayor fidelidad, los efectos son de 0,35 desviaciones estándar al final del segundo año. De hecho, el estudio apunta a otras diferencias importantes en las características de los directores: el programa tuvo los mayores impactos en el aprendizaje de los estudiantes en las escuelas cuyos directores son más inteligentes, son más jóvenes y tienen un mayor locus de control interno (sentido de responsabilidad personal) y mayor determinación (perseverancia y pasión) (gráfico 4.3).<sup>5</sup> Esto sugiere que a pesar de que un programa esté bien diseñado, bien enfocado y tenga la intensidad adecuada, su impacto puede variar sustancialmente entre los participantes. Sin embargo, debido a que los directores supervisan un número relativamente grande de estudiantes, el costo marginal por estudiante es relativamente bajo y los resultados implican una de las tasas internas de retorno más altas calculada hasta la fecha para una intervención educativa que utiliza datos experimentales (Fryer 2017).

Si bien estos resultados son motivo de optimismo y una evidencia importante de que los programas de capacitación en gestión escolar pueden tener un efecto significativo en el aprendizaje, es conveniente interpretarlos con cautela al considerar las implicaciones políticas para los países de ALC por dos razones principales. En primer lugar, como se detalla en el capítulo 2, muchos programas de capacitación en gestión escolar a gran escala respaldados por el gobierno en ALC, se centran en una gama mucho más amplia de prácticas de gestión y son impartidos en menos tiempo: el contenido promedio de los programas cubre 16 de las 25 prácticas medidas por la Encuesta Mundial de Gestión en 278 horas. A modo de comparación, la intervención en Fryer (2017) consistió en la capacitación en tres prácticas de gestión específicas durante un período de tiempo similar (300 horas), lo que probablemente permitió una comprensión sustancialmente más profunda de cómo adoptar, usar y monitorear dichas prácticas en la escuela. En segundo lugar, el costo medio comparable del programa por gestor en los programas encuestados en ALC es de aproximadamente USD 7.100, aunque oscila entre aproximadamente USD 1.300 y USD 14.600.<sup>6</sup> En comparación, un cálculo a mano alzada del costo del programa evaluado en Fryer (2017) sugiere un costo de USD 14.655 por escuela, que es el tope de lo que se gasta en los programas de capacitación en gestión escolar en ALC.<sup>7,8</sup> Dadas estas importantes diferencias en términos de diseño (contenido y estructura) e inversión financiera, los programas actuales de capacitación en gestión escolar en ALC pueden no tener necesariamente un impacto similar.

De hecho, están comenzando a surgir nuevas evidencias sobre los efectos heterogéneos de los programas de capacitación en gestión en los estudiantes de América Latina. Tavares (2015) utiliza un diseño de regresión discontinua difusa para evaluar los impactos de un programa de capacitación para directores de escuela que se centró en prácticas de gestión modernas, como desarrollar diagnósticos y establecer objetivos para las escuelas con peor el desempeño en São Paulo, el estado más rico de Brasil. La autora encuentra que el programa mejoró

GRÁFICO 4.3

**Los programas de capacitación en gestión aumentan más el aprendizaje de los estudiantes en las escuelas si los directores son más inteligentes, más jóvenes y tienen un mayor sentido de responsabilidad y perseverancia en Houston, Texas**



Fuente: Fryer 2017, cuadro 6C.

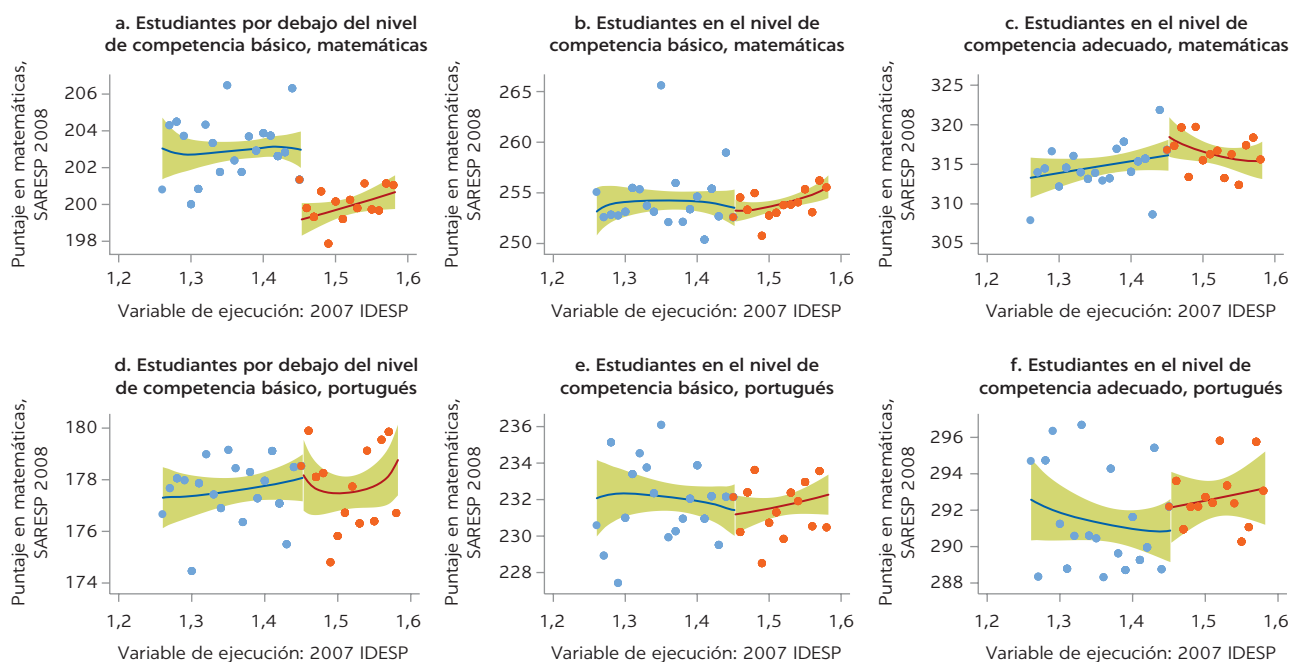
Nota: Este gráfico muestra el coeficiente de intención de tratamiento seleccionado y las estimaciones del intervalo de confianza del 95 por ciento de los efectos anuales promedio de un experimento de gestión en Houston, sobre el rendimiento estudiantil en los puntajes de las pruebas de baja importancia, para los subgrupos de la muestra en función de las características del director. Los exámenes de baja importancia son los exámenes de Iowa Test of Basic Skills (ITBS) en matemáticas, lectura, ciencias y estudios sociales (administrados en los grados 1.º- 8.º) y están normalizados (en todo el distrito escolar) para tener una media de cero y una desviación estándar de 1 para cada año, cada materia y cada grado. Se encuentran patrones heterogéneos similares para los puntajes de las pruebas de alta importancia (evaluaciones de preparación académica del estado de Texas (STAAR) en matemáticas y lectura (administradas en los grados 3.º a 12.º)). Número de escuelas tratadas y de control = 58.

los resultados de los estudiantes en las pruebas, pero sólo en matemáticas y solamente para los estudiantes de bajo rendimiento (gráfico 4.4). Tavares presenta evidencia de que el canal principal para estos impactos es a través de cambios en las prácticas de gestión, en particular las prácticas relacionadas con la planificación sobre datos básicos, la articulación de metas y el seguimiento del progreso. Por ejemplo, las escuelas con directores que completaron la capacitación monitorearon de manera más proactiva los indicadores cuantitativos del desempeño estudiantil y realizaron ajustes como respuesta a ello. Esto posiblemente explica por qué los efectos en el aprendizaje de los estudiantes se concentraron en aquellos con bajo desempeño.<sup>2</sup>

En Argentina, De Hoyos, Ganimian y Holland (2019) proporcionan estimaciones causales de un programa de capacitación centrado específicamente en el uso de datos de aprendizaje de los estudiantes para una mejora escolar en la provincia de La Rioja. El programa, que estaba dirigido tanto a supervisores

## GRÁFICO 4.4

**El programa de capacitación en gestión de escuelas basado en resultados en São Paulo, Brasil, muestra efectos positivos significativos en los puntajes en matemáticas de los estudiantes de bajo rendimiento, pero no en los puntajes de lectura (portugués)**



Fuente: Tavares 2015, gráficos 3 y 4.

Nota: Este gráfico muestra el efecto de un programa de gestión escolar basado en resultados introducido en las escuelas con peores resultados educativos en el estado de São Paulo, Brasil. Las escuelas en el 5 por ciento inferior de la distribución de IDESP de 2007 de cada nivel de grado fueron seleccionadas para ser incluidas en el programa. Los paneles trazan estimaciones no paramétricas de un diseño de regresión discontinua difusa utilizando el IDESP de 2007 como variable de ejecución. Los puntos azules a la izquierda de la discontinuidad representan a los estudiantes de las escuelas donde los directores fueron elegibles para participar en el programa de capacitación en gestión, mientras que los puntos rojos a la derecha representan a los estudiantes de las escuelas donde los directores no fueron elegibles para participar en el programa. El programa tuvo un impacto en el rendimiento matemático de los estudiantes por debajo del nivel de competencia básico de aproximadamente 5 puntos en la escala de competencia, equivalente a aproximadamente 0,14 desviaciones estándar, aumentando el aprendizaje anual de un estudiante típico en un 32 por ciento. Número de escuelas que participan en el programa = 379.

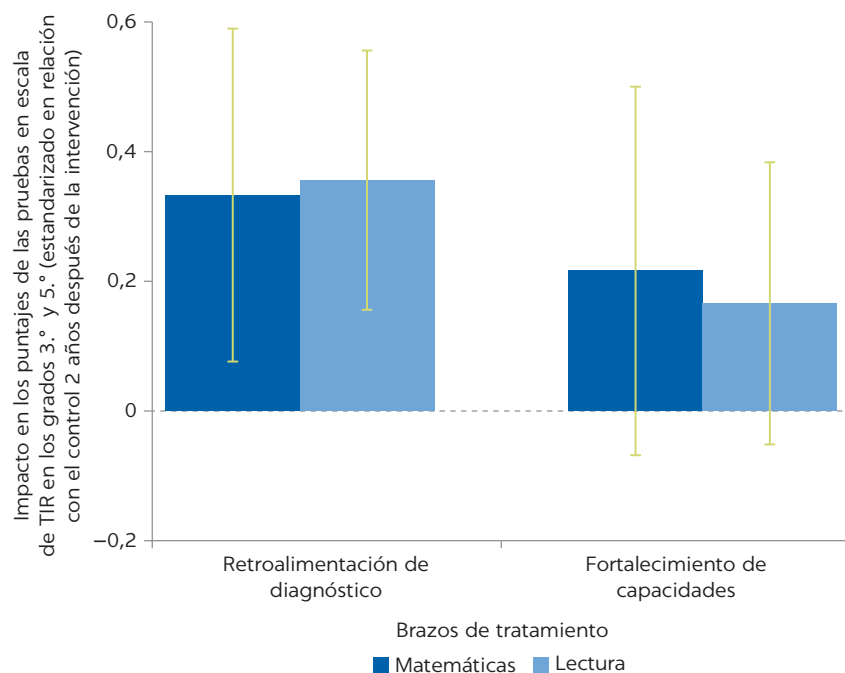
(que trabajan en varias escuelas) como a directores de escuela y docentes, utilizó una intervención mucho menos intensiva en comparación con Fryer (2017).<sup>10</sup> Los autores trabajaron con el gobierno para asignar de manera aleatoria las 105 escuelas primarias públicas de La Rioja a uno de tres grupos: (a) un grupo de retroalimentación de diagnóstico, en el que administraron pruebas estandarizadas en matemáticas y comprensión lectora al inicio, con dos seguimientos posteriores, y pusieron sus resultados a disposición de las escuelas a través de informes fáciles de usar; (b) un grupo de fortalecimiento de capacidades, en el que también realizaron talleres de desarrollo profesional y visitas escolares; o (c) un grupo de control, en el que administraron las pruebas sólo en el segundo seguimiento. Este diseño permite a los autores examinar si la difusión de los resultados de la evaluación es suficiente para impulsar mejoras en la forma en que se organizan las escuelas y en la manera en que se imparten las clases, o si la difusión debe complementarse con apoyo, por ejemplo, sintetizando los resultados para directores y docentes para ayudarles a identificar estrategias para mejorarlos. Estas preguntas son particularmente relevantes para ALC y para muchos países en desarrollo en otras regiones, porque los datos sobre el aprendizaje de los estudiantes están comenzando a recopilarse con mayor regularidad, lo que

ofrece oportunidades para mejorar drásticamente la información que utilizan los gestores de todos los niveles (así como los docentes).

Después de dos años, las escuelas que utilizaron la retroalimentación de diagnóstico superaron a las escuelas de control en 0,33 y 0,36 desviaciones estándar en matemáticas y lectura, respectivamente (gráfico 4.5). De acuerdo con estos efectos, los directores de las escuelas con retroalimentación de diagnóstico tenían más probabilidades que sus contrapartes de control de informar sobre el uso de los resultados de la evaluación en la gestión escolar (por ejemplo, para evaluar a los docentes, realizar cambios en el plan de estudios o informar a los padres sobre la calidad de la escuela). Los estudiantes de estas escuelas eran más propensos que sus compañeros del grupo control a informar que sus docentes participaban en más actividades de instrucción (por ejemplo, copiar en la pizarra, explicar temas y asignar y calificar tareas). También eran más propensos a informar interacciones positivas entre estudiantes y docentes (por ejemplo, los

**GRÁFICO 4.5**

**En La Rioja, Argentina, el proporcionarles a los líderes escolares datos oportunos y fáciles de usar sobre el aprendizaje de los estudiantes elevó los puntajes de las pruebas posteriores, pero agregar el fortalecimiento de capacidades no ayudó**



Fuente: De Hoyos, Ganimian y Holland 2019, cuadro 3.

Nota: Este gráfico muestra el coeficiente de intención de tratamiento y las estimaciones de los intervalos de confianza del 95 por ciento del impacto en la teoría de respuesta al ítem (TRI), puntajes escalonados en matemáticas y lectura para dos grupos de tratamiento en 2013, retroalimentación de diagnóstico y fortalecimiento de capacidades, en relación con los de un grupo de control, dos años después de la intervención. Los puntajes escalados se estandarizaron con respecto al grupo de control en 2015 (media de control de 0 y desviación estándar de 1). El tratamiento de la retroalimentación de diagnóstico consistió en administrar pruebas estandarizadas al inicio y en dos seguimientos posteriores y en poner los resultados a disposición de las escuelas a través de informes fáciles de usar. El tratamiento de fortalecimiento de capacidades consistió en proporcionarles retroalimentación del diagnóstico a las escuelas como con el primer tratamiento y también brindarles a las escuelas talleres de desarrollo profesional para supervisores, directores y docentes. Número de escuelas tratadas y de control = 104; número de estudiantes = 10.984.

docentes son amables con ellos cuando les piden ayuda, les explican conceptos de múltiples maneras y verifican que comprenden el material).

A pesar de haber sido asignados para recibir tanto retroalimentación de diagnóstico como actividades de fortalecimiento de capacidades, el desempeño de las escuelas en el grupo de fortalecimiento de capacidades no se distingue estadísticamente del grupo de sólo retroalimentación de diagnóstico. Es probable que tres consideraciones principales expliquen este hallazgo. Primero, por casualidad, las escuelas que fueron asignadas aleatoriamente al grupo de fortalecimiento de capacidades ya tenían un desempeño considerablemente inferior que las del grupo de retroalimentación de diagnóstico como punto de partida. En segundo lugar, las escuelas de fortalecimiento de capacidades participaron menos de lo esperado en talleres y visitas escolares. En tercer lugar, cada actividad de fortalecimiento de capacidades (es decir, taller o visita) tuvo un impacto positivo en los logros, pero limitado y estadísticamente insignificante. De acuerdo con estos efectos, los autores encuentran evidencia menos clara de los mecanismos que contribuirían a tener efectos en las escuelas de fortalecimiento de capacidades. Los directores de estas escuelas tenían más probabilidades que sus contrapartes de control de reportar sobre el uso de los resultados de la evaluación para informar la gestión escolar, pero los estudiantes eran más propensos a informar cambios en la instrucción. Sin embargo, en casi todos los grados y materias, los autores no pueden descartar la posibilidad de que la retroalimentación de diagnóstico por sí sola tuviera el mismo efecto que la retroalimentación combinada con el fortalecimiento de capacidades.

Es importante destacar que el impacto de la retroalimentación de diagnóstico demuestra el potencial de las evaluaciones a gran escala para informar la gestión escolar y la instrucción en el aula. Al recibir los resultados de la evaluación, los directores utilizaron la retroalimentación como un insumo para las decisiones de gestión escolar, y los docentes ajustaron sus estrategias de instrucción y mejoraron sus interacciones con los estudiantes. Sin embargo, el impacto desigual del fortalecimiento de capacidades ilustra los desafíos de implementar una capacitación significativa en los países en desarrollo. Estos resultados son consistentes con aquellos de evaluaciones de los programas de desarrollo profesional en varios países en desarrollo, que también han encontrado una baja adopción y efectos limitados en el aprendizaje (ver, por ejemplo, Angrist y Lavy 2001; Yoshikawa y otros 2015; Zhang y otros 2010).

En Guatemala, Haimovich, Vazquez y Adelman (de próxima publicación) evalúan los impactos de un programa de capacitación que apoya a los directores de escuela primaria exclusivamente para reducir la deserción escolar en la transición de la escuela primaria a la secundaria inferior. La fase piloto del programa se diseñó como un ensayo controlado aleatorizado de cuatro brazos en 4.000 escuelas primarias públicas. Un tratamiento que brinda conocimiento a los directores de escuela y docentes de 6.º grado sobre medidas simples y viables para ayudarles a los estudiantes a permanecer en la escuela, a través de un sencillo manual de orientación y capacitación de medio día (el cómo); un segundo tratamiento que agrega información sobre qué estudiantes están en mayor riesgo de abandonar la escuela (el quién); un tercer tratamiento que agrega pequeños estímulos conductuales para alentar a los directores de escuela a priorizar el tema de deserción escolar como un problema a abordar; y el grupo de control. En comparación con el grupo de control de escuelas, y controlando las características a nivel de los estudiantes y los efectos fijos de la escuela, la asignación al programa (agrupando los tres grupos de tratamiento) reduce

significativamente la deserción escolar en 1,3 puntos porcentuales (aproximadamente el 4 por ciento de la tasa de deserción inicial). Al tomar en consideración el incumplimiento, Haimovich, Vazquez y Adelman (de próxima publicación) estiman una reducción de la deserción de 3,1 puntos porcentuales entre los estudiantes tratados. El efecto del programa es estadísticamente idéntico en los tres brazos de tratamiento, lo que sugiere que la intervención básica sobre cómo se puede prevenir la deserción es la que principalmente impulsa el impacto. Estos resultados apuntan al potencial que pueden tener los programas específicos de capacitación a directores de escuelas para abordar no sólo el aprendizaje de los estudiantes, sino también otros resultados importantes de los estudiantes, como la deserción escolar. Al mismo tiempo, los autores observan una variación importante entre los subgrupos, lo que sugiere que este tipo de enfoque de fortalecimiento de capacidad sólo es eficaz cuando otras restricciones no son vinculantes (gráfico 4.6). Por ejemplo, las reducciones en la deserción escolar se concentran en las grandes escuelas primarias, que tienen más probabilidades de estar ubicadas cerca de una escuela secundaria, y en los niños varones, que pueden enfrentar menos presiones de sus hogares que las niñas para realizar trabajos domésticos o contraer matrimonio precoz.

Se están realizando otras evaluaciones de impacto en la región de ALC y en otras partes del mundo, que contribuirán al conocimiento de los investigadores sobre si los programas de capacitación en gestión para directores pueden cambiar las prácticas y, en última instancia, el rendimiento estudiantil, y cómo pueden hacerlo. Por ejemplo, Romero y otros (2021) presentaron recientemente los resultados de una capacitación a gran escala en capacidad de gestión orientada a resultados para directores de escuelas en siete estados de México. En esta evaluación, casi 1.500 directores fueron asignados aleatoriamente a programas de capacitación en gestión o a un grupo de control, y los resultados se monitorearon a través de la recopilación de datos de gestión de la D-WMS, así como mediante datos administrativos de resultados de los estudiantes que incluyeron tasas de deserción y puntajes en pruebas estandarizadas. Los programas de capacitación en los siete estados varían en intensidad (desde varias semanas hasta un año de capacitación) y en la variedad de temas cubiertos, pero todos incluyen tres elementos: (a) el uso de un método de observación en el aula, (b) el uso de dos herramientas de diagnóstico para evaluar los niveles de competencia en matemáticas y español de los estudiantes y brindar retroalimentación a los docentes, y (c) mejorar el liderazgo y el uso de prácticas de gestión basadas en resultados. Sin embargo, los autores no encuentran ningún impacto de la capacitación en gestión en los resultados de las pruebas de los estudiantes, incluso cuando la intervención de capacitación en gestión se combinó con subvenciones en efectivo.

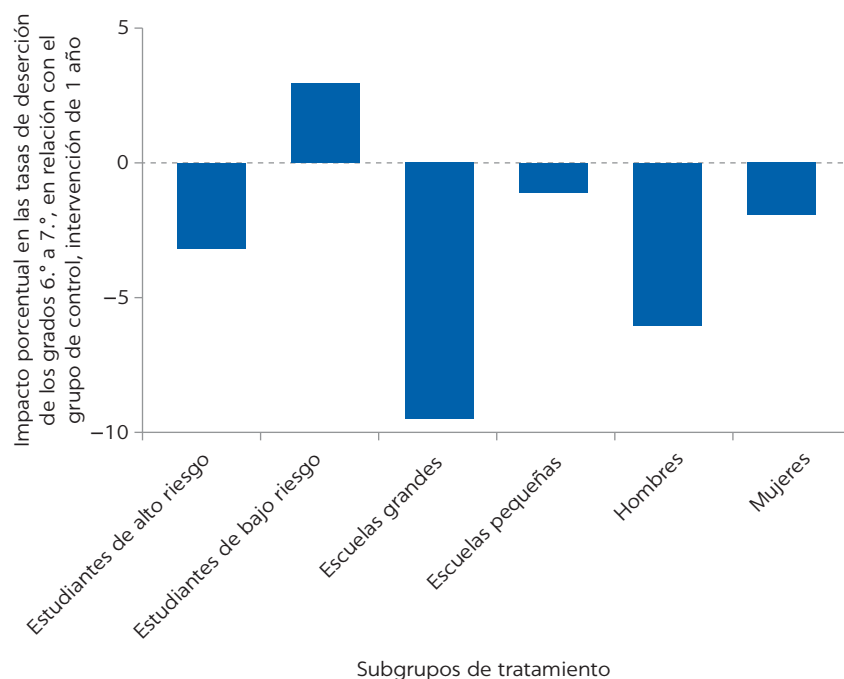
Aunque la literatura sobre capacitación es limitada, casi no hay estudios del impacto de los incentivos por desempeño para directores o gestores de sistemas sobre la calidad de la gestión o el rendimiento estudiantil.<sup>11</sup> Para los docentes, las revisiones sistemáticas de intervenciones educativas en países en desarrollo encuentran que los incentivos financieros para aumentar el rendimiento de los estudiantes son costo-efectivos cuando funcionan. Sin embargo, los impactos varían mucho según el contexto y según los detalles del esquema de incentivos, y a veces pueden provocar respuestas disfuncionales, como centrar la enseñanza exclusivamente en la preparación de exámenes o en hacer trampa (Evans y Popova 2016; Ganimian y Murnane 2016; McEwan 2015).

Además, los esquemas de pago por desempeño pueden tener efectos de selección más allá del efecto directo y pueden atraer a diferentes tipos de personas a



GRÁFICO 4.6

**El programa de apoyo enfocado para que los directores retengan a los niños en la escuela ayuda a reducir la deserción escolar en Guatemala, particularmente en las escuelas más grandes y para los niños varones**



*Fuente:* Haimovich, Vazquez y Adelman, de próxima publicación.  
*Nota:* Este gráfico muestra el impacto del grupo intención de tratamiento de tres variaciones de un programa de capacitación del gobierno en subgrupos de estudiantes (el impacto general es estadísticamente idéntico entre las tres variaciones). Las variaciones son (a) proporcionarles conocimientos a los directores de escuela y docentes de 6.º grado sobre medidas simples y viables para ayudarles a los estudiantes a permanecer en la escuela, a través de un manual de orientación fácil de usar y una capacitación de medio día; (b) agregar información sobre qué estudiantes tienen mayor riesgo de deserción escolar; y (c) dar pequeños empujones de conductuales para alentar a los directores de escuela a priorizar la deserción escolar como un problema que se debe abordar. Los estudiantes de alto y bajo riesgo se definen con base en la probabilidad de deserción estimada en el sistema de alerta temprana. Las escuelas grandes y pequeñas se definen por encima y por debajo del número medio de estudiantes de la escuela. Los niños y las niñas se definen a través del género reportado en los datos administrativos. Número de escuelas tratadas y de control: 4.400; número de estudiantes: 145.628.

puestos que ofrecen pago por desempeño. La evidencia observacional de los Estados Unidos sugiere que los distritos que introducen esquemas de pago por desempeño para los docentes ven un aumento posterior en la calidad de sus grupos de candidatos (Jones y Hartney 2017; Neal 2011). Los diferentes tipos de esquemas de incentivos (recompensar financieramente por los insumos o dar recompensas no financieras por los resultados, como dar prioridad para la elección de puestos) se han estudiado aún menos en la educación y en diferentes sectores (Finan, Olken y Pande 2015). Teniendo en cuenta la naturaleza multifacética de los directores de escuela y de otros cargos de gestión, y los resultados correlacionales de Rasul y Rogger (2018) y Rasul, Rogger y Williams (de próxima publicación), discutidos en capítulos anteriores, esquemas efectivos de incentivos dirigidos a los gestores pueden ser, incluso, más difíciles de desarrollar que para los docentes y se deben considerar cuidadosamente.<sup>12</sup>

## ALINEAR LOS NIVELES DEL SISTEMA

Más allá de las habilidades y las características individuales de los gestores a nivel escolar, la calidad de la gestión depende del buen funcionamiento del sistema educativo por encima del nivel escolar. Como se describió en capítulos anteriores, los directores de escuelas públicas en ALC tienen una autonomía relativamente limitada en muchas áreas clave de decisión, y los burócratas de la educación locales, regionales y nacionales pueden tener una influencia importante sobre la calidad de la prestación de servicios educativos y, en última instancia, en el rendimiento estudiantil. Uno de los pocos estudios bien identificados sobre este tema proviene de Lavy y Boiko (2017), quienes aprovechan una asignación cuasi aleatoria de superintendentes a escuelas en Israel para estimar el valor agregado del superintendente. En el sistema israelí, los superintendentes son los directores ejecutivos de un grupo de escuelas dentro de un distrito escolar o una autoridad escolar local, y sus muchas responsabilidades incluyen la gestión directa de los directores de sus escuelas. Este estudio, encuentra que un aumento de 1 desviación estándar en la calidad de la gestión de los superintendentes aumenta el puntaje en los exámenes de los estudiantes en 0,04 desviaciones estándar, un efecto pequeño pero significativo, particularmente dado que cada superintendente es responsable de varios cientos de estudiantes (Lavy y Boiko 2017).

Sin embargo, en muchos países de ingresos medios y bajos, los burócratas que se encuentran por encima del nivel escolar parecen centrarse en transmitir documentos y garantizar el cumplimiento de las normas, en lugar de centrarse en lo que más importa para el rendimiento estudiantil. Mbiti (2016) describe, por ejemplo, cómo en Tanzania sólo el 30 por ciento de los directores informa que la visita más reciente de su inspector local se centró en la enseñanza o en el aprendizaje, lo que sugiere que el fortalecimiento de las capacidades de dichos gestores de nivel superior podría ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento estudiantil.

La alineación y la cooperación de los burócratas en diferentes niveles probablemente también sean importantes para el desempeño de las escuelas, pero las pocas evaluaciones rigurosas realizadas en programas enfocados en estos aspectos han tenido resultados mixtos hasta la fecha.<sup>13</sup> Una evaluación aleatoria de un programa en Madagascar tenía como objetivo el fortalecimiento de los procesos básicos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje en cada paso de la cadena de prestación de servicios, a través de herramientas, datos y capacitación. Ese estudio encuentra que las prácticas de gestión de los actores del sistema, incluidos los directores de escuela, mejoraron y que la asistencia de los estudiantes aumentó y la repetición de grado disminuyó (Lassibille y otros 2010; Lassibille 2016). Sin embargo, se constató que un programa con una teoría de cambio similar, implementado en el estado indio de Madhya Pradesh, no tuvo ningún impacto en el funcionamiento de la escuela o en el aprendizaje de los estudiantes debido a una implementación deficiente y a los fuertes incentivos existentes de los burócratas por centrarse en el papeleo y en aparentar estar ocupados (Muralidharan y Singh 2020).

En ALC, Paes de Barros y otros (2018) contribuyen a esta literatura al evaluar un programa de una década en Brasil, Jovem de Futuro (JdeF), que tiene como objetivo fortalecer la capacidad de gestión y alinear a los actores

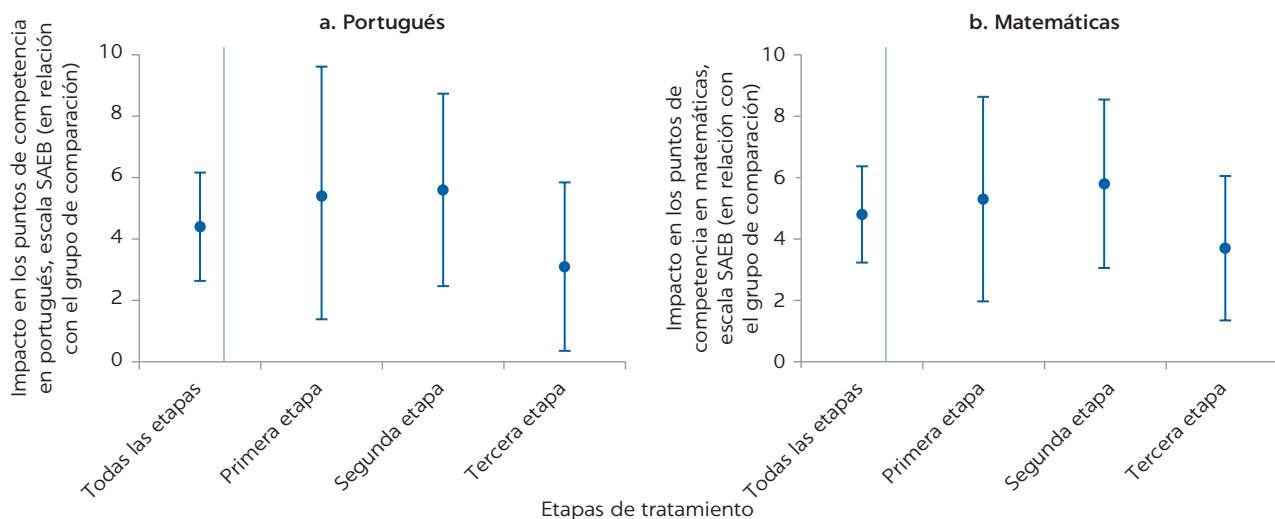
locales — directores, supervisores y directores regionales— en torno a objetivos comunes centrados en el estudiante. Para brindar capacitación y apoyo continuo en la implementación de un método de gestión clásico de planear-hacer-verificar-actuar (PHVA), el programa aprovecha el bien desarrollado sistema nacional de indicadores de calidad de la educación de Brasil. Con el fin de promover una fuerte coordinación vertical con los actores a todos los niveles del sistema educativo, el programa aprovecha las estructuras organizacionales existentes, se enfoca más en alinear procesos que en el contenido y lleva a cabo evaluaciones de impacto en todas las etapas de implementación para informar la mejora continua.

La tercera y actual etapa del programa consta de múltiples componentes complementarios. El componente principal es un programa de capacitación en gestión orientado a resultados que consta de 68 horas presenciales para técnicos departamentales, líderes regionales y supervisores, así como 48 horas presenciales y 120 horas a distancia para directores escolares y coordinadores pedagógicos. Como parte de esta capacitación y apoyo continuo, el programa les da a los gestores metas, protocolos y prácticas de gestión que facilitan, estimulan y promueven la experiencia en el ciclo PHVA: (a) planificación participativa, orientada a lograr los resultados del rendimiento estudiantil (metas) y fuertemente basada en evidencia (planificar); (b) seguimiento a la implementación del plan (hacer); (c) evaluación y análisis de los resultados obtenidos (verificar); y (d) identificación de ajustes, cambios de ruta necesarios y rediseño de acciones (actuar). Dos características que son particularmente novedosas sobre JdeF son el énfasis que se le da al papel del supervisor local, como un actor que apoya y le hace seguimiento a la implementación del ciclo PHVA por parte de los directores de escuela, y el establecimiento de “circuitos formales de gestión”, a través de los cuales los directores de escuela, los supervisores y los funcionarios regionales de mayor nivel se reúnen periódicamente para discutir los avances en relación con sus objetivos e intercambiar consejos.

La implementación aleatoria de cada etapa del programa en las escuelas secundarias públicas, en diferentes estados en función de grupos emparejados, le permite a Paes de Barros y otros (2018) estimar el impacto causal de JdeF en el rendimiento de los estudiantes en matemáticas y portugués. Después de tres años de participación en el programa (un ciclo completo de escuela secundaria), los estudiantes de las escuelas tratadas obtuvieron puntajes en las pruebas de portugués y matemáticas de 4,4 y 4,8 puntos (0,09 y 0,12 desviaciones estándar), respectivamente, más altos que los estudiantes de las escuelas de control (gráfico 4.7). Los autores evaluaron la magnitud relativa de estos impactos de varias maneras, y encontraron que JdeF cuesta alrededor del 5 por ciento del gasto público por estudiante de escuelas secundarias, mientras que aumenta el aprendizaje de los estudiantes, en alrededor de 30 por ciento en promedio durante la escuela secundaria. Curiosamente, los impactos del programa en las tres etapas no se pueden distinguir estadísticamente entre sí. Esto sugiere que el énfasis de la tercera etapa en la alineación del sistema fue relativamente poderoso, ya que sólo las dos primeras etapas incluyeron un sustancial financiamiento adicional para las escuelas tratadas (USD 100 por estudiante por año).

## GRÁFICO 4.7

**El programa de fortalecimiento de capacidades de gestión centrado en alinear a los actores locales para mejorar el rendimiento estudiantil ha tenido resultados positivos en todo Brasil**



Fuente: Paes de Barros y otros 2018.

Nota: Este gráfico muestra el coeficiente de intención de tratamiento y las estimaciones del intervalo de confianza del 95% en los puntajes de portugués y matemáticas después de tres años de participación en el programa Jovem de Futuro (cuadro 10). El programa se implementó en tres etapas: la primera (2008-2013) corresponde a las escuelas de los estados de Belo Horizonte, São Paulo y Río de Janeiro; la segunda etapa (2012-2015) corresponde a escuelas de Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul y Pará; y la tercera etapa (2015-18) corresponde a las escuelas de Espírito Santo, Pará y Piauí. Las desviaciones estándar en los puntajes de portugués y matemáticas en las escuelas secundarias públicas son 48 y 40 puntos, respectivamente. Número de escuelas participantes = 1.732.

## NOTAS

1. Los directores de las escuelas que participan en TERCE informaron haber sido seleccionados por la comunidad: 40 por ciento de directores en Paraguay, 22 por ciento en Panamá y 16 por ciento en Guatemala. En todos los demás países participantes en TERCE, las respuestas están por debajo del 10 por ciento.
2. Para un marco teórico y evidencia empírica de otros sectores públicos, ver Besley y Coate (2003) y Whalley (2013).
3. Primero desarrollan una extensión del modelo de valor agregado del docente para medir la efectividad del director, en un intento por separar el efecto de los directores de otros factores relacionados con la escuela. Usando datos administrativos chilenos y calificaciones a nivel de estudiante, encuentran que un aumento de 1 desviación estándar en su medida de efectividad de director está asociado con un aumento en las calificaciones de los estudiantes en 0,22 desviación estándar.
4. Por ejemplo, en República Dominicana, los directores locales, distritales y regionales del sistema de educación pública fueron seleccionados mediante un concurso de méritos por primera vez en 2017, como parte de los esfuerzos más amplios del país para fortalecer la gestión del sistema descentralizado.
5. Los resultados que se presentan en el gráfico 4.3 son para exámenes de baja importancia. Un patrón similar aplica a los exámenes de alta importancia, como se describe en detalle en Fryer 2017.
6. Sólo 8 de los 13 programas proporcionaron información sobre el costo per cápita. Los costos reportados se ajustaron utilizando un factor de conversión de paridad de compra para 2014, que es equivalente al costo proporcionado en Fryer 2017, apéndice C.
7. Fryer (2017, apéndice C) reporta que había 24.000 estudiantes y 31.000 estudiantes en las escuelas de tratamiento y control cada año, respectivamente, y calcula que el costo por estudiante por año en las escuelas de tratamiento es de USD 9,61 y el costo por estudiante en las escuelas de control es USD 0,35 dólares. Es decir, aproximadamente el 4,5 por ciento de los costos por año se fue a las escuelas de control y el 95,5 por ciento se fue a las escuelas de tratamiento. Por lo tanto, de los USD 445.000 gastados durante los dos

años, aproximadamente USD 425.000 se gastaron en las 29 escuelas de tratamiento (esto incluye el costo de los materiales utilizados en la capacitación, los sistemas de tecnología utilizados para manejar los datos de los estudiantes, el salario del director ejecutivo y el costo de preparar evaluaciones provisionales). Esto da como resultado un costo de USD 14.655 dólares por escuela.

8. Aunque era un requisito que los directores participaran en el programa de capacitación, se les animó a invitar a otros miembros de sus equipos de liderazgo, incluidos subdirectores, decanos de currículo e instrucción, decanos de estudiantes y otros líderes de instrucción.
9. Además, el programa de capacitación se dió en un contexto más amplio de rendición de cuentas en Brasil, donde las bonificaciones para el personal escolar se basan en indicadores de desempeño divulgados públicamente, lo que puede haber propiciado un cambio de comportamiento entre los participantes del programa.
10. Véase De Hoyos, García-Moreno y Patrinos (2017) para conocer los resultados positivos de una intervención que proporciona datos sobre el aprendizaje de los estudiantes y la asistencia técnica para diseñar planes de mejora escolar en México, así como una revisión de la literatura relacionada.
11. Una de las pocas excepciones es McEwan y Santibañez (2005), que se basa en la estructura de incentivos de la Carrera Magisterial de México para estimar los efectos de los incentivos salariales para los directores de escuela en el aprendizaje de los estudiantes. No encuentran ningún efecto.
12. Una investigación de los Estados Unidos bajo la ley *Que Ningún Niño se Quede Atrás* que sugiere que enfocarse en indicadores limitados y alentar una fuerte presión pública para la rendición de cuentas, puede terminar enfocándose en los directores equivocados para su despido y teniendo impactos negativos en el rendimiento académico (Cullen y otros 2016).
13. Como se describe en detalle en el capítulo 2, Adelman y otros (de próxima publicación) encuentran que una medida de coherencia entre los actores del sistema en su comprensión de los roles se correlaciona positivamente con el aprendizaje de los estudiantes.

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa, Renata Lemos, Reema Nayar y Maria Jose Vargas. De próxima publicación. “(In)coherence in the Management of Education Systems in Latin America.” Working Paper, Banco Mundial, Washington, DC.
- Akhтари, Mitra, Diana Moreira y Laura Trucco. De próxima publicación. “Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services.” *American Economic Review*.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Nueva York: Oxford University Press.
- Angrist, Joshua y Victor Lavy. 2001. “Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools.” *Journal of Labor Economics* 19 (2): 343–69.
- Ashraf, Nava, Oriana Bandiera, Edward Davenport y Scott Lee. 2020. “Losing Prosociality in the Quest for Talent? Sorting, Selection, and Productivity in the Delivery of Public Services.” *American Economic Review* 110 (5): 1355–94.
- Barber, Michael, Fenton Whelan y Michael Clark. 2010. “Capturing the Leadership Premium: How the World’s Top School Systems Are Building Leadership Capacity for the Future.” McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/capturing-the-leadership-premium>.
- Besley, Timothy y Stephen Coate. 2003. “Elected Versus Appointed Regulators: Theory and Evidence.” *Journal of the European Economic Association* 1 (5): 1176–206.
- Bruns, Barbara y Javier Luque. 2015. *Great Teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Corcoran, Sean, Amy Schwartz y Meryle Weinstein. 2012. “Training Your Own: The Impact of New York City’s Aspiring Principals Program on Student Achievement.” *Educational Evaluation and Policy Analysis* 34 (2): 232–53.

- Cullen, Julie Berry, Eric A. Hanushek, Gregory Phelan y Steven G. Rivkin. 2016. “Información de desempeño y decisiones de personal en el sector público: The Case of School Principals.” NBER Working Paper 22881, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dal Bó, Ernesto, Frederico Finan y Martín Rossi. 2013. “Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service.” *Quarterly Journal of Economics* 128 (3): 1169–218.
- De Hoyos, Rafael, Alejandro Ganimian y Peter Holland. 2019. “Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity-Building for Public Schools in Argentina.” *World Bank Economic Review*. lhz026, <https://doi.org/10.1093/wber/lhz026>.
- De Hoyos, Rafael, Vicente García-Moreno y Harry Patrinos. 2017. “The Impact of an Accountability Intervention with Diagnostic Feedback: Evidence from Mexico.” *Economics of Education Review* 58: 123–40.
- de Ree, Joppe, Karthik Muralidharan, Menno Pradhan y Halsey Rogers. 2018. “Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia.” *Quarterly Journal of Economics* 133 (2): 993–1039.
- Evans, David y Anna Popova. 2016. “What Really Works to Improve Learning in Developing Countries? An Analysis of Divergent Findings in Systematic Reviews.” *World Bank Research Observer* 31 (2): 242–70.
- Finan, Frederico, Benjamin Olken y Rohini Pande. 2015. “The Personnel Economics of the State.” NBER Working Paper 21825, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fryer, Roland G. Jr. 2017. “Management and Student Achievement: Evidence from a Randomized Field Experiment.” NBER Working Paper 23437, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ganimian, Alejandro y Richard Murnane. 2016. “Improving Educational Outcomes in Developing Countries: Lessons from Rigorous Evaluations.” *Review of Educational Research* 86 (3): 719–55.
- Haimovich, Francisco, Emmanuel Vazquez y Melissa Adelman. De próxima publicación. “Scalable Early Warning Systems for School Dropout Prevention: Evidence from a 4,000-School Randomized Control Trial.” Working Paper, Banco Mundial, Washington, DC.
- Jensen, Ben, Phoebe Downing y Anna Clark. 2017. “Preparing to Lead: Lessons in Principal Development from High-Performing Education Systems.” Washington, DC: National Center on Education and the Economy.
- Jones, Michael y Michael Hartney. 2017. “Show Who the Money? Teacher Sorting Patterns and Performance Pay across U.S. School Districts.” *Public Administration Review* 77 (6): 919–31.
- Lassibille, Gerard. 2016. “Improving the Management Style of School Principals: Results from a Randomized Trial.” *Education Economics* 24(2): 121–41.
- Lassibille, Gerard, Jee-Peng Tan, Cornelia Jesse y Trang Van Nguyen. 2010. “Managing for Results in Primary Education in Madagascar: Evaluating the Impact of Selected Workflow Interventions.” *World Bank Economic Review* 24 (2): 303–29.
- Lavy, Victor y Adi Boiko. 2017. “Management Quality in Public Education: Superintendent Value-Added, Student Outcomes and Mechanisms.” NBER Working Paper 24028, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lemos, Renata y Caio Piza. De próxima publicación. “Manager Selection and Student Learning: Evidence from Peru.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Mbiti, Isaac. 2016. “The Need for Accountability in Education in Developing Countries.” *Journal of Economic Perspectives* 30 (3): 109–32.
- McEwan, Patrick. 2015. “Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments.” *Review of Educational Research* 85 (3): 353–94.
- McEwan, Patrick y Lucrecia Santibáñez. 2005. “Teacher and Principal Incentives in Mexico.” En *Incentives to Improve Teaching, Lessons from Latin America*, editado por Emiliana Vegas. Washington, DC: Banco Mundial.

- Muñoz, Pablo y Mounu Prem. 2020. "Managers' Productivity and Labor Market: Evidence from School Principals." Working papers 40, Red Investigadores de Economía.
- Muralidharan, Karthik y Abhijeet Singh. 2020. "Improving Public Sector Management at Scale? Experimental Evidence on School Governance in India." NBER Working Paper 28129, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Neal, Derek. 2011. "The Design of Performance Pay in Education." En *Handbook of the Economics of Education*, editado por E. A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann (vol. 4), 495–550. North Holland, Amsterdam.
- Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Beatriz Franco, Ricardo Henriques y Laura Machado. 2018. "Assessment of the Impact of the Jovem de Futuro Program on Learning." Documento de trabajo. <http://documents1.worldbank.org/curated/es/825101561723584640/pdf/Assessment-of-the-Impact-of-the-Jovem-de-Futuro-Program-on-Learning.pdf>.
- Pereda, Paula, Andrea Lucchesi, Karen Mendes y Antonio Bresolin. 2020. "Evaluating the Impact of the Selection Process of Principals in Brazilian Public Schools." *Nova Economia* 29 (2): 591–621.
- Pritchett, Lant y Michael Woolcock. 2004. "Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development." *World Development* 32 (2): 191–212.
- Rasul, Imran y Daniel Rogger. 2018. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128 (608): 413–46.
- Rasul, Imran, Daniel Rogger y Martin Williams. De próxima publicación. "Management, Organizational Performance, and Task Clarity: Evidence from Ghana's Civil Service." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Romero, Mauricio, Juan Bedoya, Monica Yanez-Pagans, Marcela Silveyra y Rafael de Hoyos. 2021. "School Management, Grants, and Test Scores." Policy Research Working Paper 9535, Banco Mundial, Washington, DC.
- Tavares, Priscilla. 2015. "The Impact of School Management Practices on Educational Performance: Evidence from Public Schools in São Paulo." *Economics of Education Review* 48: 1–15.
- Whalley, Alexander. 2013. "Elected Versus Appointed Policy Makers: Evidence from City Treasurers." *Journal of Law & Economics* 56 (1): 39–81.
- Yoshikawa, Hirokazu, Diana Leyva, Catherine E. Snow, Ernesto Treviño, M. Clara Barata, Christina Weiland, Celia J. Gomez, Lorenzo Moreno, Andrea Rolla, Nikhit D'Sa y Mary Catherine Arbor. 2015. "Experimental Impacts of a Teacher Professional Development Program in Chile on Preschool Classroom Quality and Child Outcomes." *Developmental Psychology* 51 (3): 309–22.
- Zhang, Meilan, Mary Lundeborg, Matthew J. Koehler y Jan Eberhardt. 2010. "Understanding Affordances and Challenges of Three Types of Video for Teacher Professional Development." *Teaching and Teacher Education* 27 (2): 454–62.





# 5 Balance de la Situación y Mirada Hacia el Futuro

## UNA AGENDA DE POLÍTICAS E INVESTIGACIÓN

¿Cómo pueden los países lograr avances sostenibles a escala en el aprendizaje de los estudiantes? Esta es una interrogante apremiante para América Latina y el Caribe (ALC) —y para el mundo en desarrollo en general— a medida que los países buscan desarrollar capital humano para impulsar el crecimiento sostenible. El progreso significativo en acceso ha ampliado la cobertura de tal manera, que casi todos los niños de la región asisten a la escuela primaria; pero muchos no adquieren las habilidades básicas y abandonan la escuela antes de terminar la secundaria debido, en parte, a la baja calidad de los servicios prestados. Los insumos de fácil medición son bien conocidos y el objetivo final es relativamente claro, pero elevar el rendimiento de los estudiantes a gran escala sigue siendo un desafío. ¿Por qué?

En este estudio proponemos que parte de la respuesta está en la gestión: las prácticas, los gestores y las estructuras organizacionales que guían la manera en que los insumos del sistema educativo se traducen en productos y, en última instancia, en resultados. Las intervenciones individuales pueden tener éxito en el corto plazo, pero prácticamente cualquier iniciativa o programa, desde la capacitación de docentes en el aula hasta el suministro de comidas escolares, requiere de una gestión eficaz por parte de los sistemas de educación pública, además de una financiación adecuada, para llegar a la mayoría de los niños de ALC. La evidencia de todos los países que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) respalda esta idea: pasar del cuartil inferior al cuartil superior de la calidad de la gestión escolar se asocia con aproximadamente tres meses adicionales de escolaridad (Leaver, Lemos y Scur 2019).

### **CÓMO MEDIR LA GESTIÓN COMO CATALIZADOR PARA MEJORAR**

Definimos la gestión como las prácticas empleadas con el objetivo de coordinar recursos para lograr un objetivo común, como la asignación de tareas y el seguimiento de su finalización, el establecimiento del ritmo de trabajo y la administración de recursos humanos y físicos. Estas prácticas ayudan a determinar cómo se unen en las escuelas y en las aulas los insumos críticos en el proceso de

aprendizaje de los estudiantes, desde los docentes hasta los libros de texto y la infraestructura. Los determinantes próximos de estas prácticas incluyen a los gestores y las estructuras organizacionales existentes en todos los niveles de los sistemas educativos, que a su vez están moldeados por las características políticas y socioeconómicas y las características más amplias de cualquier contexto determinado.

Para organizar y simplificar el concepto amplio de gestión en la educación pública, consideramos tres niveles principales: gestión de escuelas individuales, gestión de los niveles intermedios (unidades definidas como un distrito administrativo local o una unidad técnica central) y gestión de un sistema educativo en su conjunto (como un ministerio de educación básica).

Actualmente existen varios instrumentos nuevos para medir la gestión en todos los niveles, incluidos los instrumentos desarrollados como parte de la investigación para este estudio. Estas herramientas miden la oferta y la calidad de las prácticas clave para la gestión de las actividades escolares diarias y para la gestión de choques, así como la calidad de la gestión en el sistema educativo, por encima del nivel escolar (descrita en detalle en el capítulo 2). Además, gracias a la creciente participación en evaluaciones internacionales estandarizadas como el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) y PISA, y también gracias a nuevos instrumentos de medición, la disponibilidad de datos sobre los propios gestores y las estructuras organizacionales que los rodean también está en aumento.

Los datos de estas diferentes fuentes pueden informar a los responsables de la formulación de políticas de varias maneras. Pueden proporcionar radiografías de qué tan bien funcionan las escuelas o los sistemas para informar las políticas a nivel macro; pueden identificar áreas específicas donde se pueden fortalecer las prácticas para informar los programas y las áreas de intervención; pueden rastrear los impactos de los cambios en las políticas o programas sobre las prácticas de los gestores del sistema; y se pueden utilizar para informar a los gestores sobre su propio desempeño, proporcionando retroalimentación y oportunidades para mejorar. La investigación continua para desarrollar instrumentos de medición informativos, incluidas las preguntas que se pueden utilizar en cuestionarios a gran escala, serán clave para avanzar en nuestra comprensión de la gestión y de los gestores en todos los sistemas educativos.

## **IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN PARA LOS RESULTADOS EDUCATIVOS**

En el capítulo 3, describimos la importancia de la gestión para la educación, con nuevas contribuciones teóricas y empíricas a la literatura. A nivel escolar, describimos cómo prácticas de gestión más sólidas pueden afectar la selección y los incentivos de docentes y estudiantes, y cómo prácticas de gestión de operaciones más sólidas se correlacionan con una mayor motivación y un mayor esfuerzo de los docentes y una mayor atención de los estudiantes en los sistemas de educación pública de ALC, donde la gestión de personas es relativamente débil (Leaver, Lemos y Scur 2019). Este marco teórico ayuda a organizar una literatura global pequeña pero amplia y creciente que examina las relaciones entre las prácticas de gestión, los docentes y el rendimiento estudiantil. También utilizamos datos de la experiencia de Haití con el huracán Matthew para presentar nueva evidencia empírica que muestra que las escuelas

con prácticas de gestión más sólidas no sólo están en mejores condiciones para hacer frente a los choques, sino que también adoptan prácticas de gestión del riesgo de desastres más eficaces después de un choque (Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación).

Estas contribuciones apenas comienzan a entrar en la caja negra de cómo la gestión a nivel escolar afecta el rendimiento estudiantil. Una agenda de investigación futura abordaría cuestiones adicionales, incluyendo (a) cómo difieren las prácticas de gestión en el sector de las escuelas privadas de bajo costo que ha crecido rápidamente en muchos países; (b) cómo la gestión influye en las decisiones de las familias sobre qué escuelas seleccionar para sus estudiantes, y las decisiones de las familias sobre cuánto participar en la gestión escolar; y (c) si hay prácticas de gestión específicas que sean más importantes para lograr rendimientos estudiantiles específicos (y cómo estas relaciones interactúan con las características del contexto). Además, aún queda mucho por aprender sobre enfoques de gestión eficaces para las escuelas pequeñas (a menudo rurales) y otras escuelas que carecen de un director oficial.

En los niveles intermedios de los sistemas educativos, como los distritos administrativos locales, las unidades técnicas centrales y los institutos autónomos, la investigación cuantitativa sobre la importancia de la gestión es escasa. Las innovaciones en la medición de la gestión de manera coherente en las diferentes estructuras gubernamentales son un área importante para futuras investigaciones, incluida la adaptación de Rasul y Rogger del instrumento Encuesta Mundial de Gestión (WMS) para agencias públicas, junto con mejores medidas de los resultados y el desempeño de estos niveles.

A nivel de sistema, contribuimos a la literatura más amplia sobre instituciones en educación, con nueva evidencia empírica sobre la estructura organizacional de los sistemas públicos de educación básica (Adelman y otros, de próxima publicación). Los autores desarrollaron nuevas medidas de la integridad, coherencia y calidad del funcionamiento de estos sistemas en Brasil, República Dominicana, Guatemala y Perú. De este enfoque surgen varios hallazgos clave. Primero, la asignación de tareas centrales del sistema está incompleta (no está claramente asignada en la regulación). Grandes porcentajes de burócratas incluidos en la muestra en todos los países no comparten un entendimiento común de la asignación de tareas básicas (incoherencia), ya sea en comparación con la normatividad o entre sí, y las medidas de la calidad del funcionamiento del sistema (o la prestación inicial de servicios) son particularmente bajas para la gestión de personal. Los autores también encuentran evidencia sugerente de que la coherencia en la comprensión entre los burócratas sobre la asignación de tareas es importante para los resultados producidos por los sistemas de educación pública. La coherencia entre un director de escuela, su funcionario de educación local y la regulación se correlaciona positivamente con los resultados del aprendizaje de los estudiantes, lo que sugiere que la coherencia es importante para el funcionamiento de los sistemas educativos y, en última instancia, para el rendimiento estudiantil.

Estos resultados demuestran que la gestión de los sistemas de educación pública se puede medir de una manera cada vez más coherente y significativa en todos los países. La investigación futura podría basarse en la ESCS desarrollado por Adelman y otros (de próxima publicación) —incluyendo el tratamiento de las deficiencias discutidas en el capítulo 3— para expandir este trabajo a otros países y continuar profundizando nuestra comprensión de cómo el sistema educativo es importante para el logro educativo.

## CÓMO MEJORAR LA GESTIÓN: SELECCIÓN, APOYO Y ALINEACIÓN

La investigación descriptiva, de la mano con un número creciente de evaluaciones rigurosas, identifica tres enfoques principales para fortalecer la gestión en las escuelas y en los sistemas: mejorar los procesos de selección de los gestores; crear o mejorar marcos de carrera de gestión con capacitación, apoyo e incentivos; y alinear a los actores del sistema para brindar servicios de calidad. El Capítulo 4 describe las últimas investigaciones sobre cada uno de estos enfoques, destacando varias oportunidades prometedoras para los responsables de la formulación de políticas que buscan fortalecer la gestión en sus sistemas educativos.

En países de América Latina y el Caribe y del mundo, muchos gestores del sector público, incluidos los directores de escuelas, son nombrados por motivos políticos sin criterios basados en méritos, o se ganan su puesto únicamente por ser el docente u otro miembro del personal con más años de servicio. Es poco probable que estos procesos seleccionen tomando en cuenta las habilidades y la motivación que se requieren para impulsar las mejoras en el rendimiento estudiantil. Los sistemas educativos de alto rendimiento a nivel mundial adoptan un enfoque deliberado para desarrollar y seleccionar al personal de gestión. Aunque estos procesos no se pueden trasplantar fácilmente de un contexto a otro (por una gran cantidad de razones descritas en el capítulo 4), avanzar hacia métodos de selección más rigurosos es una manera prometedora de mejorar la calidad de los gestores que ingresan al sistema. Una nueva investigación sobre las experiencias de varios cambios de política recientes sobre los métodos de selección de directores en Brasil, Chile y Perú, muestra que alejarse de los nombramientos que no se basan en el mérito puede cambiar quién es seleccionado para dirigir las escuelas y su desempeño posterior. Sin embargo, la calidad del grupo de candidatos, las condiciones locales y las consideraciones de economía política más amplias son fundamentales para los impactos finales de estas reformas en el rendimiento estudiantil (Pereda y otros 2020, Muñoz y Prem 2020, Lemos y Piza de próxima publicación).

En términos de apoyar a los gestores a lo largo de sus carreras, la evidencia emergente sugiere que los programas prácticos de capacitación previa al servicio, de inducción y durante el servicio que se enfocan en prácticas específicas vinculadas a mejorar el desempeño estudiantil pueden tener impactos considerables en las prácticas de gestión y, en última instancia, en el rendimiento estudiantil. En Argentina, proporcionarles a los líderes escolares datos de aprendizaje fáciles de entender para sus estudiantes y orientación sobre cómo usarlos, elevó los puntajes de las pruebas posteriores de los estudiantes en aproximadamente 0,3 desviación estándar. En Guatemala, proporcionarles a los líderes escolares información práctica sobre cómo apoyar a los estudiantes para ayudarles a permanecer en la escuela, redujo la deserción escolar en un 4 por ciento (Haimovich, Vazquez y Adelman, de próxima publicación). Sin embargo, como se describe en el capítulo 2, varios programas de capacitación durante el servicio respaldados por los gobiernos en la región, adoptan un enfoque general, cubriendo una amplia gama de temas de gestión con un énfasis limitado en la práctica y, en consecuencia, pueden tener impactos mucho menores, o nulos, en las prácticas de gestión y en el rendimiento estudiantil.

En muchos países de ALC y del mundo, la calidad de los servicios prestados por las escuelas públicas depende tanto de los burócratas que están por encima del nivel escolar como de los propios directores de escuela. Como se describe en Bloom y otros (2015), aproximadamente la mitad de la variación en las prácticas de gestión escolar a nivel mundial se da a nivel de país, más que en cualquier otro sector que habían estudiado hasta el momento. En Brasil, un programa para fortalecer la capacidad de gestión que alinea a los directores de las escuelas y los gestores de educación locales en torno a objetivos específicos de rendimiento estudiantil, aumentó los puntajes de los estudiantes en las pruebas en aproximadamente 0,1 desviación estándar y fue altamente rentable (Paes de Barros y otros 2018). Las iniciativas de gestión que articulan objetivos claros para el rendimiento estudiantil y alinean a los actores del sistema en torno a estos objetivos basados en una comprensión compartida de las responsabilidades de cada actor, son prometedoras para muchos países de ALC que ya han avanzado en la medición del rendimiento estudiantil.

En conjunto, este trabajo sugiere que los formuladores de políticas pueden hacer mucho para fortalecer la gestión en sus sistemas. Algunas reformas son principalmente técnicas y pueden funcionar en las estructuras existentes. Por ejemplo, clarificar la asignación de responsabilidades y articular los objetivos comunes en cada nivel del sistema, o fortalecer la capacidad de los directores de escuela para brindarles a los docentes retroalimentación efectiva (pero esencialmente no vinculante), puede tener impactos positivos y rentables con inversiones relativamente modestas. Es posible que otras reformas, como la reasignación de funciones y responsabilidades dentro de un ministerio para mejorar la coherencia o la modificación de los mecanismos de selección para los gestores, interfieran con intereses arraigados y requieran de una voluntad política significativa para ser aprobadas. Algunas reformas, como el desarrollo y la implementación de nuevos programas integrales de capacitación, requieren un compromiso real en términos de recursos financieros y técnicos.

## UNA AGENDA PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

Al mismo tiempo, hay una agenda de investigación emocionante por delante, a medida que los sistemas escolares prueban y refinan enfoques para seleccionar y apoyar de manera más efectiva a sus gestores y alinean las diferentes unidades y niveles del sistema hacia el aprendizaje. En cuanto a la selección, queda mucho por entender sobre cómo atraer y seleccionar a las personas que serán los mejores gestores en las escuelas o en los niveles superiores en los países en desarrollo. Es posible que el éxito de los países de ingresos altos, con enfoques que se basan en gran medida en grupos de candidatos de alta calidad y en el juicio de los actores del sistema, no sea inmediatamente aplicable en muchos países en desarrollo. Sin embargo, experiencias recientes en varios países de ALC que han dado un giro hacia concursos públicos, hacia la elección directa por parte de las comunidades o hacia otros mecanismos, sugieren una multitud de enfoques alternativos que podrían cambiar sustancialmente la composición de quién se convierte en gestor. Investigaciones adicionales sobre estos y otros cambios contribuiría en gran medida a comprender cómo mejorar la gestión en la educación y, en general, a cómo mejorar la calidad de los trabajadores del sector público.

Un pequeño número de estudios ha demostrado que la capacitación y el apoyo pueden hacer que los gestores sean mejores, pero se necesita mucha más investigación para comprender (a) qué características de la capacitación durante el servicio son importantes, basándose en los datos recopilados con el Instrumento de Encuesta sobre Capacitación en Gestión Escolar (SMTSI) recientemente desarrollado; (b) qué características del contexto son importantes, por ejemplo, en términos de asignación de responsabilidades; (c) los canales a través de los cuales la capacitación de directores durante el servicio puede afectar el rendimiento estudiantil (por ejemplo, a través de la reasignación de tiempo de los directores o la mejora en la calidad de su trabajo); y (d) si la capacitación de gestores de nivel superior también puede ser eficaz. Además, existe poca evidencia sobre estas mismas preguntas para la formación inicial o la inducción, lo que representa otra abundante agenda de investigación. Finalmente, respecto a la alineación de los niveles del sistema, la investigación cuantitativa es bastante escasa y representa un área importante para futuros estudios. Las iniciativas para fortalecer la alineación del sistema pueden tomar muchas formas, desde un enfoque estrecho pero profundo en una función específica (y qué tan bien se lleva a cabo desde la política nacional hasta la prestación de servicios en las escuelas), hasta un enfoque amplio pero delgado sobre cómo las políticas se alinean entre sí a nivel nacional. Hasta ahora tenemos poca evidencia sobre cualquiera de estos tipos de iniciativas, pero necesitaremos esa evidencia para ayudar a los países a realizar mejoras a escala.

A medida que los países buscan abordar la crisis de aprendizaje de los estudiantes en ALC y en todo el mundo, parte fundamental de su enfoque debe estar en el fortalecimiento de la gestión a fin de lograr resultados que puedan sostenerse a escala. Teniendo en cuenta la urgencia de la crisis del aprendizaje, que la pandemia de COVID-19 no hace sino exacerbar, los esfuerzos para fortalecer la gestión deberán avanzar de la mano con la investigación. Por lo tanto, un diseño cuidadoso de los cambios de políticas y programas, junto con una evaluación rigurosa, siempre que sea posible, serviría tanto para informar la toma de decisiones de los propios países como para ampliar nuestra comprensión sobre lo que funciona bien, lo que no funciona y por qué, y con ello fortalecer la gestión en los diferentes niveles de los sistemas de educación pública.

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa, Juan Baron y Renata Lemos. De próxima publicación. “Managing Shocks in Education: Evidence from Hurricane Matthew in Haiti.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Adelman, Melissa, Renata Lemos, Reema Nayar y Maria Jose Vargas. De próxima publicación. “(In)coherence in the Management of Education Systems in Latin America.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2015. “Does Management Matter in Schools?” *The Economic Journal* 125 (584): 647–74.
- De Hoyos, Rafael, Alejandro Ganimian y Peter Holland. 2019. “Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity-Building for Public Schools in Argentina.” *World Bank Economic Review*. lhz026, <https://doi.org/10.1093/wber/lhz026>.
- Haimovich, Francisco, Emmanuel Vazquez y Melissa Adelman. De próxima publicación. “Scalable Early Warning Systems for School Dropout Prevention: Evidence from a 4,000-School Randomized Control Trial.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.

- Leaver, Clare, Renata Lemos y Daniela Scur. 2019. "Measuring and Explaining Management in Schools: New Approaches Using Public Data." Policy Research Working Paper 9053, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lemos, Renata y Caio Piza. De próxima publicación. "Manager Selection and Student Learning: Evidence from Peru." Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Muñoz, Pablo y Mounu Prem. 2020. "Managers' Productivity and Labor Market: Evidence from School Principals." Working papers 40, Red Investigadores de Economía.
- Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Beatriz Franco, Ricardo Henriques y Laura Machado. 2018. "Assessment of the Impact of the Jovem de Futuro Program on Learning." Documento de trabajo, <http://documents1.worldbank.org/curated/es/825101561723584640/pdf/Assessment-of-the-Impact-of-the-Jovem-de-Futuro-Program-on-Learning.pdf>.
- Pereda, Paula, Andrea Lucchesi, Karen Mendes y Antonio Bresolin. 2020. "Evaluating the Impact of the Selection Process of Principals in Brazilian Public Schools." *Nova Economia* 29 (2): 591-621.





## APÉNDICE

**CUADRO A.1 Prácticas de gestión medidas a través de instrumentos de encuesta**

TIPOS DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN	ENCUESTAS ESPECÍFICAS DE GESTIÓN DISEÑADAS POR INVESTIGADORES			GRANDES ENCUESTAS ADMINISTRATIVAS DE EDUCACIÓN	
	WMS	SDMS	USO DEL TIEMPO	PROVA BRASIL	PISA 2012
Establecer incentivos adecuados para los docentes	X		X	X	X
Establecer planes y objetivos adecuados	X				X
Inculcar una cultura de alto rendimiento y recompensa a aquellos con buenos desempeños	X		X	X	X
Fomentar el liderazgo y el compromiso con las partes interesadas	X	X	X	X	X
Gestión de procesos operativos/administrativos	X	X	X	X	X
Manejar las consecuencias del desempeño deficiente	X		X		
Manejar el desarrollo socioemocional			X		
Gestionar el entorno escolar y su seguridad		X	X		
Monitorear el desempeño organizacional	X			X	X
Planear los procesos de instrucción	X	X	X	X	X

*Nota:* WMS = World Management Survey (presentado en Bloom y otros 2015); SDMS = Encuesta de gestión de desastres en las escuelas, administrada en Haití (presentada en Adelman, Baron y Lemos, de próxima publicación). Uso del tiempo se refiere a la encuesta de uso del tiempo administrada en Brasil (Almeida y otros, de próxima publicación). Prova Brasil es un gran conjunto de datos administrativos de Brasil (correlacionado en Leaver, Lemos y Scur 2019). Las preguntas de todas las encuestas se han correlacionado utilizando las 10 categorías anteriores o “no gestión”.

## REFERENCIAS

- Adelman, Melissa, Juan Baron y Renata Lemos. De próxima publicación. “Managing Shocks in Education: Evidence from Hurricane Matthew in Haiti.” Working paper, Banco Mundial, Washington, DC.
- Almeida, Rita, Leandro Costa, Ildo Lautharte y Renata Lemos. De próxima publicación. “Managerial Time Allocation and Student Learning: Evidence from Brazil.” Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.

- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *The Economic Journal* 125 (584): 647-74.
- Leaver, Clare, Renata Lemos y Daniela Scur. 2019. "Measuring and Explaining Management in Schools: New Approaches Using Public Data." Policy Research Working Paper 9053, Banco Mundial, Washington, DC.



## AUDITORÍA AMBIENTAL

### *Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente*

El Banco Mundial ha asumido el compromiso de reducir su huella ambiental. Por lo tanto, sacamos provecho de las opciones de publicación electrónica y de las tecnologías de impresión a demanda, instaladas en centros regionales de todo el mundo. Esto permite reducir las tiradas y las distancias de los envíos, con lo que disminuyen el consumo de papel, el uso de productos químicos, las emisiones de gases de efecto invernadero y los desechos.

Seguimos las normas recomendadas por Green Press Initiative para el uso del papel. La mayoría de nuestros libros están impresos en papel certificado por el Consejo de Administración Forestal (FSC), y casi todos contienen entre un 50 % y un 100 % de papel reciclado. Las fibras recicladas del papel de nuestros libros no están blanqueadas, o bien se ha utilizado un blanqueo totalmente libre de cloro (TCF) o procesado sin cloro (PCF) o mejorado sin cloro elemental (EECF).

Para obtener más información sobre la filosofía ambiental del Banco visite <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



¿Cómo pueden los países lograr avances sostenibles a escala en el aprendizaje de los estudiantes? Esta es una interrogante apremiante para América Latina y el Caribe (ALC) —y para el mundo en desarrollo en general— a medida que los países buscan desarrollar capital humano para impulsar el crecimiento sostenible. El acceso a la escuela se ha expandido de manera significativa, permitiendo que casi todos los niños de la región asistan a la escuela primaria; sin embargo, muchos no adquieren las habilidades básicas y abandonan la escuela antes de terminar la secundaria debido, en parte, a la baja calidad de los servicios prestados. La mayor parte de la evidencia muestra que es el aprendizaje, y no la escolarización en sí misma, lo que contribuye a los ingresos individuales, al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad. Para ALC en particular, los bajos niveles de capital humano son un factor crítico para explicar el comportamiento relativamente deficiente del crecimiento de la región durante las últimas décadas. Los insumos de fácil medición son bien conocidos y el objetivo está relativamente claro, pero elevar el rendimiento estudiantil a escala sigue siendo un desafío. ¿Por qué?

Parte de la respuesta está en la gestión: los gestores, las estructuras y las prácticas que guían la manera en que los insumos del sistema educativo se traducen en productos y, en última instancia, en resultados. Si bien a menudo se menciona a la gestión como un factor importante en las discusiones sobre políticas educativas, se ha hecho relativamente poca investigación cuantitativa para definirla y medirla. Y se ha hecho aún menos para analizar cómo y cuánto importa la gestión para la calidad de la educación.

Este estudio presenta nuevos aportes conceptuales y empíricos que se pueden sintetizar en cuatro mensajes clave:

1. Es poco probable que el aprendizaje de los estudiantes mejore a escala sin una mejor gestión.
2. La calidad de la gestión puede medirse y debe medirse como un catalizador de la mejora.
3. La gestión afecta qué tan bien funciona cada nivel de un sistema educativo, desde las escuelas individuales hasta las unidades centrales, y qué tan bien funcionan conjuntamente.
4. En la actualidad, los países de ALC tienen abiertas diferentes vías para fortalecer la gestión, con el potencial de obtener resultados significativos.

Este estudio desarrolla cada uno de estos mensajes, sintetiza datos e investigaciones recientes y presenta los resultados de nuevas iniciativas de investigación de la región.

