



Mejorar el liderazgo escolar

VOLUMEN 1: POLÍTICA Y PRÁCTICA

Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman



Mejorar el liderazgo escolar

Volumen 1: política y práctica

Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos de 30 países democráticos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Improving School Leadership, Volume 1: Practice and Policy (OECD, 2008)

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda

© OCDE 2009

Traducción y edición: Gilda Moreno y Laura Valencia.

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

La OCDE autoriza libremente toda reproducción de esta publicación para uso personal, no comercial. Los permisos para fotocopiar con fines comerciales o de uso público una parte de este trabajo deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. En todos estos casos, el anuncio del derecho de autor y cualquier otra leyenda relacionada con la propiedad intelectual tienen que ser conservados en su forma original. Toda solicitud para otro uso comercial o público de este material o para derechos de traducción debe dirigirse a rights@oecd.org.

Prefacio

El liderazgo escolar es ahora una prioridad en la política educativa mundial. Una mayor autonomía escolar y un mayor enfoque en la educación y los resultados escolares han hecho que resulte esencial reconsiderar la función de los líderes escolares. Hay mucho margen de mejora en cuanto a la profesionalización del liderazgo escolar, al apoyo a los líderes escolares actuales, y a hacer del liderazgo escolar una carrera atractiva para candidatos futuros. Debido al envejecimiento de los directores actuales y la gran escasez de candidatos calificados para remplazarlos después de su jubilación, es imperativo tomar medidas.

En *Mejorar el liderazgo escolar, Volumen 1: política y práctica* se explica por qué el liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad clave de política pública y se establece un marco de actuación con cuatro ejes que, considerados en conjunto, pueden contribuir a mejorar el liderazgo y los resultados escolares. El libro se basa en un estudio de la OCDE sobre liderazgo escolar realizado en todo el mundo, con la participación de Australia, Austria, Bélgica (comunidades flamenca y francesa), Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Corea, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido (Inglaterra, Irlanda del Norte y Escocia).

Cada uno de estos 22 sistemas educativos preparó un informe detallado de antecedentes en el cual se analizaron los enfoques nacionales de liderazgo escolar. Además, cinco casos de estudio sobre el liderazgo escolar enfocados en la mejora del sistema y la capacitación y el desarrollo complementan el trabajo comparativo al proporcionar ejemplos de práctica innovadora (publicados en un volumen que lo acompaña, *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership*). De esta manera, pudimos recopilar la información necesaria para comparar los desarrollos nacionales y adoptar un enfoque innovador y vanguardista en la formulación de políticas.

La actividad de *Mejorar el liderazgo escolar* produjo un conjunto significativo de conocimiento sobre este tema: informes nacionales de antecedentes y de los estudios de caso innovadores, todos los cuales están disponibles en el sitio de la OCDE, en www.oecd.org/edu/schoolleadership. Muchas personas compartieron su experiencia y conocimiento para hacer de ésta una actividad exitosa y ha habido múltiples oportunidades de intercambio. En tres conferencias internacionales y en tres seminarios se reunieron coordinadores nacionales, representantes de organizaciones internacionales, así como una red de expertos en investigación.

Los autores están en deuda con los países que participaron en el estudio, con los extremadamente comprometidos coordinadores nacionales, con los equipos de expertos que participaron en las visitas a los países y proporcionaron valiosos comentarios acerca del informe, así como con los países en los que se celebraron las conferencias y seminarios. Agradecemos al HSBC Education Trust y a David Hopkins por apoyar los casos de estudio y a Judith Chapman, Andrew Hargreaves, Tony Mackay, Robert Schwartz y Fani Stylianidou por la contribución de su experiencia a la actividad.

Esta actividad fue realizada por la División de Política de Educación y Formación de la Dirección de Educación de la OCDE, bajo el liderazgo de Abrar Hasan (hasta su retiro) y Deborah Roseveare (desde junio de 2007). Peter Chambers y Susan Copeland editaron el informe; Judith Corcoran, Jennifer Gouby y Ross Wilkins proporcionaron apoyo administrativo.

Este libro se tradujo al español gracias al acuerdo OCDE - México para Mejorar la Calidad de la Educación en México.

Recuadro 3.5 Distribución de liderazgo y remuneración en Nueva Zelanda e Irlanda del Norte (cont.)

En **Irlanda del Norte**, los maestros pueden asegurar uno de los cinco niveles de incentivos para docencia enfocados sobre todo en la enseñanza y el aprendizaje y requiere el ejercicio de las capacidades y criterio profesionales de un maestro. Los maestros que cuentan con incentivo docente asumen responsabilidades que requieren que ellos dirijan, gestionen y desarrollen una materia o área del currículum, causen impacto en el progreso educativo de los alumnos aparte de las clases asignadas o los grupos de estudiantes asignados a los maestros, o bien, que implican dirigir, desarrollar y elevar la práctica docente de otros miembros del personal.

Fuente: Ministerio de Educación de Nueva Zelanda (2007); Fitzpatrick (2007).

Pueden también distribuir el liderazgo entre las escuelas, como en Portugal, donde las escuelas están agrupadas y comparten diferentes responsabilidades.

Por último, la distribución del liderazgo no sólo reduce la carga de los directores escolares para hacer del suyo un puesto más manejable, sino que también fomenta la capacidad de liderazgo mediante la planificación y administración de las escuelas y la sucesión. Implicaciones adicionales de la distribución del liderazgo son la necesidad de una preparación y apoyo adecuados. El desarrollo de liderazgo necesita extenderse a los directores de nivel medio y a los directores docentes (Bush y Glover, 2004). En particular, la instrucción, tutoría, consultoría y observación y retroalimentación del personal son apropiadas para desarrollar el liderazgo del nivel medio (Leask y Terrell, 1997, en Bush y Glover, 2004). Cuando el liderazgo distribuido y el liderazgo para el aprendizaje son de una enorme importancia, se favorece cada vez más el desarrollo profesional que fomenta el trabajo colaborativo (Hannay y Ross, 1999; Crowther y Olson, 1997, en Bush y Glover, 2004).

3.3 Los consejos escolares desempeñan una función importante

Una de las maneras en que se pide a las escuelas que involucren a las comunidades que las rodean en el liderazgo escolar es por medio de acuerdos de gobernanza que incluyan la participación de aquellos interesados en la escuela: padres, alumnos, maestros y representantes comunitarios. Los consejos escolares, las juntas de administración, las juntas de gobierno o los comités escolares, sea cual sea su nombre, existen en la mayoría de los países de la OCDE como una manera de asegurar el gobierno eficaz, la participación democrática y el establecimiento de relaciones de las escuelas con la comunidad. Según Marginson y Considine (2000), estos organismos o instituciones abarcan el liderazgo, la administración y la estrategia. Aunque los autores se refieren al gobierno universitario, nosotros entendemos que estos conceptos se relacionan con la educación de manera más general. Reflejan también que, en resumen, “la gobernanza se define de manera amplia para abarcar las relaciones internas, las relaciones externas y la intersección entre ellas” (Duguay, 2006).

En la esencia del análisis se encuentra la necesidad de aclarar la función de los consejos escolares y su contribución al liderazgo para la mejora escolar. Tienen una amplia gama de funciones, externas e internas, que varían entre los países e incluso dentro de los países

y entre las escuelas. Si bien la literatura reciente se refiere a la asociación positiva entre la buena gobernanza escolar y los resultados de la escuela, la función de los consejos escolares a menudo ha sido descuidada por la política y la práctica. Muchos involucrados —tanto los directores como los propios miembros del consejo— se quejan de su falta de profesionalismo, la falta de claridad en su función, la falta de preparación de los involucrados y la falta de capacidad para hacerse cargo de las tareas que se les han asignado. Al igual que sucede con los directores escolares, la descentralización y la autonomía escolar han originado la delegación de importantes poderes a los consejos escolares, pero en diversos países no han contado con el respaldo necesario para realizar el trabajo, el cual es a menudo voluntario.

En la práctica, en los países de la OCDE, hay diferentes modelos de composición y funciones de los consejos escolares. Dichos consejos varían entre los que sólo brindan asesoría sobre asuntos menores y aquellos con una función más amplia de desarrollo de la política escolar. Los consejos por lo general se componen de padres, maestros, representantes comunitarios y posiblemente estudiantes y representantes del gobierno local. El director puede o no ser miembro del consejo.

Un grupo de países cuenta con consejos con un alto grado de responsabilidad sobre las escuelas y los recursos escolares (véase la gráfica 3.2). Por ejemplo, en la Bélgica flamenca, las juntas escolares tienen mucha libertad para desarrollar sus propias funciones y responsabilidades. Tienen autonomía para elegir sus métodos educativos y currícula, nombrar su propio personal y determinar las responsabilidades del director. A menudo son profesionales y complementadas por un consejo escolar consultor. En Irlanda, hasta 50% de los miembros de los consejos escolares son representantes electos; todos trabajan de manera voluntaria, aunque tienen importantes responsabilidades legales. En Irlanda del Norte, la junta rectora tiene poderes amplios, entre ellos poder legal para determinar la dirección estratégica de escuelas y muchas de las políticas para su implementación. En Nueva Zelanda, cada escuela es regida por una junta de consejo que comprende a miembros electos de la comunidad escolar y la administración escolar es subordinada de la junta. En Eslovenia, el consejo escolar es el nivel más alto de gobernanza. Consiste de representantes de los padres, maestros, comunidades locales y fundadores. Pueden despedir al director. Aunque los directores tienen importantes responsabilidades legales, deben poner en marcha decisiones adoptadas por el consejo. En Dinamarca, los consejos escolares establecen programas anuales de trabajo, nombran y despiden personal y aprueban el presupuesto siguiendo las recomendaciones del director. Los consejos tienen responsabilidad general de liderazgo para las instituciones y pueden delegar responsabilidades a los directores. En muchos de estos países, una de las principales funciones del consejo es seleccionar al director.

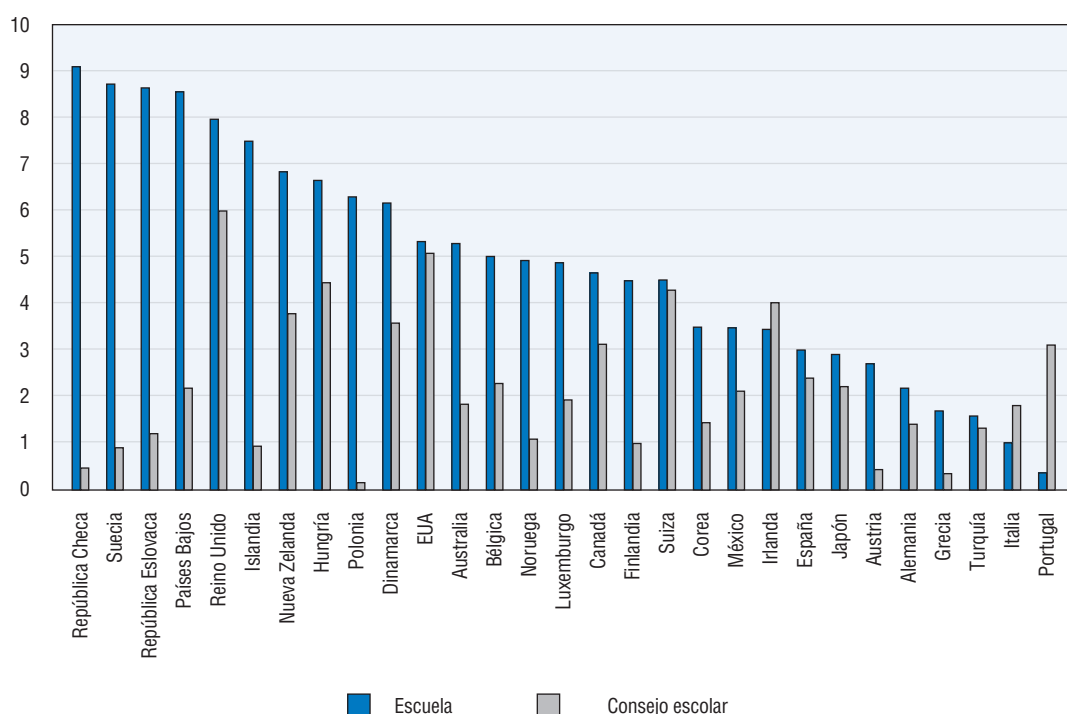
En varios países la función de los consejos escolares es más bien consultora y no tienen responsabilidades. Por ejemplo, los consejos coreanos revisan la mayoría de los aspectos de la administración escolar, pero no tienen responsabilidades. En otro grupo de países, los consejos son canales de participación para socios escolares, pero no tienen el mandato firme de supervisar o evaluar. Tal puede ser el caso de Hungría, donde el director contribuye a definir la función del consejo escolar, o Portugal, donde este consejo escolar es una “asamblea escolar”. En España, el consejo escolar se compone del equipo de liderazgo, maestros, padres, personal administrativo, estudiantes y un representante del consejo municipal. Su función es influir en asuntos de política institucional y proporcionar canales para una administración participativa.

Otro enfoque adoptado en algunos países es la descentralización, en la cual la función es definida por los consejos mismos o por las escuelas. En los Países Bajos, por ejemplo, los

consejos son bastante variados y pueden estar formados por voluntarios o profesionales o por una combinación de ambos, en tanto que rinden cuentas finales por las escuelas. En Escocia, los consejos escolares han sido recientemente remplazados por consejos de padres de familia, los cuales podrán decidir acerca de la formación, los miembros y las funciones del consejo de padres que sea más adecuado para su escuela.

Al categorizar la función de los consejos escolares, Ortiz (2000) identifica algunos modelos de análisis de gobernanza: aquellos en los que la junta tiene una función consultora donde los directores actúan como directores ejecutivos con amplia autoridad y los consejos escolares ejercen una función consultora; aquellos en los que los maestros son los actores dominantes, aquellos controlados por representantes electos o nombrados de las comunidades escolares, y aquellos en los que directores y maestros ejercen una influencia igual en los consejos correspondientes.

Gráfica 3.2 Participación del consejo escolar en las decisiones sobre recursos escolares, 2003



Nota: este índice de autonomía de recursos de escuelas y consejos escolares se deriva de las respuestas de directores de escuela a preguntas con respecto a quién tiene la responsabilidad principal por diferentes tipos de decisiones relacionadas con la administración de la escuela. En el índice se pregunta acerca de decisiones tomadas por la escuela (incluyendo el director, el jefe de departamento y los maestros) y por el consejo escolar. Cuanto más se acerque a 10 el índice, mayor será la responsabilidad de la escuela o el consejo escolar, y cuanto más se acerque a 0, menos será "una responsabilidad principal de la escuela". Las decisiones relacionadas con los recursos incluyen: i) selección de maestros, ii) despido de maestros, iii) fijación de los sueldos iniciales de los maestros, iv) determinación de aumentos de los sueldos de los maestros, v) formulación de presupuestos escolares, vi) asignación de presupuestos dentro de la escuela.

Fuente: OECD (2004), *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, OECD, París.

Se han realizado otros esfuerzos para categorizar los organismos rectores o los consejos escolares con base en su estructura y prácticas, según las identifican Ranson et al. (2005a): aquellos que rinden cuentas, consultores, apoyadores y mediadores o aquellos que distinguen entre los abdicadores, adversarios, clubs de seguidores y socios. En otro estudio que exploraba las juntas de gobierno escolar en el Reino Unido (Ranson et al., 2005b) se definieron distintos tipos de organismos de gobierno con base en su propósito y responsabilidad, el equilibrio del poder entre el director y la junta de gobierno, y el grado de profesionalización del organismo de gobierno en sus deliberaciones y su toma de decisiones:

- *La gobernanza como un consejo consultivo.* La gobernanza constituye en gran medida una reunión de miembros, a menudo padres de familia, en la cual los debates acerca de la escuela son determinados y encabezados por el director como líder profesional. Los padres no sienten que pueden cuestionar la autoridad del director, aunque pueden hacer indagaciones acerca de aspectos relacionados con el progreso de la escuela.
- *La gobernanza como un consejo ejecutivo.* Los miembros de la junta de gobierno consultan acerca de las estrategias y políticas propuestas por el director como profesional. El director presenta a la junta políticas para su aprobación. Se suscitan discusiones y cuestionamientos y, en ocasiones, adaptaciones de tales políticas, pero es claro que el director tiene la autoridad.
- *La gobernanza como una junta ejecutiva.* La junta tiene responsabilidad legal y de rendición de cuentas por la escuela y, en consecuencia, asume la responsabilidad por los aspectos empresariales de la escuela: el presupuesto, la contratación de personal y la infraestructura de las instalaciones. El director es responsable de los aspectos curriculares y pedagógicos de la escuela. No obstante, es probable que la junta lleve a cabo una fuerte función de evaluación del desempeño, así como de las políticas y el bienestar financiero de la escuela. Esto puede hacer que la junta desarrolle sistemas de supervisión y revisión de la escuela y su desarrollo.
- *La gobernanza como un organismo rector.* En estas escuelas, el organismo de gobierno se encarga del liderazgo estratégico de la escuela y asume la responsabilidad general por la conducta y la dirección de la escuela. El director será un fuerte líder profesional, pero un miembro y no el líder del organismo de gobierno, el cual actúa como una entidad corporativa.

De hecho, el análisis de las formas existentes de gobierno en las escuelas de Gales demostró que la mayoría tenía consejos escolares débiles; 57% de las escuelas que participaron en el estudio operaba con foros o formas consultoras de gobernanza y menos de 10% de las escuelas contaba con “organismos de gobierno” (Ranson, 2005a). Una de las funciones importantes que los consejos escolares asumen es la selección de directores y los consejos mismos encuentran que ésta es la decisión más relevante que toman (Wylie, 2007).

Avanzar más allá de las verdaderas funciones y miembros de los consejos para observar los detalles de la práctica puede ayudarnos a entender sus dificultades de gobernanza. La evidencia presentada en los informes nacionales y en la investigación seleccionada revela que en muchos países hay satisfacción general acerca de las funciones de los consejos escolares. Acercan a las comunidades y las escuelas, pueden ayudar a los directores en la toma de decisiones y a ser activos para la mejora escolar. En Nueva Zelanda, donde una amplia reforma ha transferido responsabilidades a los consejos, los miembros por lo general están satisfechos con su función y tienen una clara visión de lo que deberán estar haciendo. La mayoría de los miembros (81%) ha recibido capacitación en su función. Además, los consejos reciben también apoyo o servicios de consultoría de diferentes organismos. En Inglaterra los

reciben de las autoridades locales y en Nueva Zelanda de la New Zealand School Trustees Association (NZSTA). En Inglaterra, sólo entre 8% y 10% de las escuelas inspeccionadas en 2000/2001 se consideró como con gobernanza insatisfactoria, en términos del cumplimiento de sus responsabilidades.

Sin embargo, un análisis más detallado revela que hay problemas relacionados con los consejos escolares y con sus funciones y prácticas. Las opiniones pueden variar según usemos evaluación basada en encuestas de directores, miembros del consejo escolar u observadores, pero muchas de las opiniones coinciden en los siguientes problemas:

- *No hay suficientes candidatos para puestos en el consejo escolar.* Esto puede deberse a diversas razones. En Hungría y en Irlanda, debido a que las responsabilidades legales de las juntas de administración han aumentado en años recientes, hay una creciente resistencia por parte de los padres a ofrecerse como voluntarios, puesto que comprenden las responsabilidades que la función entraña. En Dinamarca las escuelas tienen también dificultades para atraer a miembros de la comunidad local de modo que participen en los consejos, pues los puestos consumen mucho tiempo. En Inglaterra, alrededor de 10% de los puestos de los consejos escolares estaba siempre vacante y 45% experimentaba dificultad para reclutar candidatos (Scanlon et al., 1999). Algunas de las razones eran la larga duración de las reuniones, restricciones de tiempo y grandes cantidades de trabajo de papeleo. En Hungría, hay falta de tradición en cuanto a consejos escolares; aunque hay un cambio continuo en la legislación para ampliar su jurisdicción; se informa que a la mayoría de quienes trabajan dentro de las escuelas no le agrada que personas de fuera interfieran en la vida escolar.
- *Hay falta de claridad con respecto a las funciones y responsabilidades de los consejos escolares.* Los propios miembros de las juntas se quejaron acerca de la falta de información y claridad con respecto a su función y a cómo actúan en los diferentes países (Earley y Creese, 2003; Ranson, 2005a; Munn, 1990). Pese a que muchos consejos escolares han sido creados para acercar a las escuelas a las comunidades donde están situados, se les pide que se hagan cargo de la administración de las operaciones escolares. Esto genera la pregunta de si las personas a quienes se les solicita que participen para representar a la comunidad son las más apropiadas para dirigir o supervisar la operación de una escuela.
- *Puede haber demasiadas responsabilidades para un puesto voluntario.* Esto aplica a varios países. En Nueva Zelanda, por ejemplo, 61% de los miembros de consejos escolares encuestados manifestaron que tenían demasiada responsabilidad en 2006, después de una importante delegación de responsabilidades a dichas entidades. Como señalaron Earley y Creese (2003): “Son las actuales responsabilidades y expectativas de los miembros de los consejos escolares sencillamente irrealistas o demasiado altas? ¿Se espera demasiado de un grupo de voluntarios de tiempo parcial (o, dicho de manera más correcta, de tiempo ocasional) sin remuneración?”
- *Puede haber tensiones entre los consejos escolares y los directores.* En varios países, los directores se quejan de la falta de una clara demarcación de labores entre la junta y el director (Australia, Irlanda), lo que en ocasiones puede generar tensiones entre ambos. En Nueva Zelanda, la división de responsabilidades entre la gobernanza y la administración no está siempre clara y puede también causar tensiones (lo que se observa en 15% de los casos, Wylie, 2007). En Bélgica, los directores se quejaron de obstrucción por parte de sus consejos. Los miembros de éstos algunas veces se quejan de falta de información de sus directores (Devos y Tuytens, 2006).

- *Participación y compromiso limitados.* La evidencia en varios países señala altos niveles de ausentismo en las reuniones de los consejos escolares. Los miembros de los mismos tal vez cuenten con poco tiempo disponible y no puedan participar tanto como quisieran. Dada la naturaleza voluntaria del puesto, quizá no consideren prioritaria esta actividad. Además, una buena parte del ausentismo puede deberse a la naturaleza del consejo y a la sensación de sus integrantes en cuanto a la utilidad de sus contribuciones. Muchos miembros de consejos escolares reflejan que sólo están para aprobar decisiones que ya se tomaron y no sienten que éstas les pertenecen.
- *Falta de capacidades de los miembros de los consejos.* De acuerdo con los directores, los miembros de los consejos escolares a menudo carecen del conocimiento y las capacidades requeridos, por lo que la rendición de cuentas recae en el director. Otros observadores revelan lo mismo, incluyendo los propios miembros de las juntas. Entre los diferentes tipos de habilidades requeridos se encuentran el trabajo en equipo, habilidades de administración financiera y la capacidad de, en forma apropiada, seleccionar a los directores, desarrollar planes escolares y supervisar y evaluar el desempeño de la escuela. Alguna evidencia señala el hecho de que en las escuelas con un bajo estatus socioeconómico, es aún más difícil encontrar integrantes de consejos capacitados (Inglaterra y Nueva Zelanda, Wylie, 2007). En Inglaterra, el National Governors Council requiere formación obligatoria de inducción para todos los miembros de consejos, debido a sus significativas responsabilidades. En Irlanda del Norte, estas personas disponen de una gama de oportunidades de formación (véase el recuadro 3.6).

Recuadro 3.6 Oportunidades de formación para los consejos escolares

En **Irlanda del Norte**, los diversos organismos de empleo brindan una serie de oportunidades de formación para los miembros de los consejos escolares. Recientemente se han concentrado en asuntos relacionados con la protección del menor y el papel de los miembros de los consejos en la administración del desempeño. Las responsabilidades en el nombramiento, ascenso y despido de personal han sido temas recurrentes en la formación, pues aproximadamente cada cuatro años se eligen nuevos consejos.

Las juntas de Educación y de Bibliotecas han complementado dicha formación con el mantenimiento de áreas de páginas electrónicas específicamente dedicadas al apoyo a los miembros de los consejos. Ejemplos en www.neelb.org.uk/governors.

Fuente: Fitzpatrick (2007).

Características de los consejos escolares eficaces

Al aclarar cómo formular mejor las funciones y responsabilidades de los consejos como socios en la administración escolar, puede ser útil comprender su impacto en la gobernanza y en los resultados escolares. Como se analizó en el capítulo 1, la delegación del poder de toma de decisión a las escuelas ha implicado también que los consejos escolares reciban funciones y responsabilidades adicionales. No obstante, esto no se ha acompañado por investigación con respecto a su función en el mejoramiento de las escuelas y en la elevación de los estándares (Earley y Creese, 2003). La investigación más bien se ha concentrado en las maneras

en las que se promulgó la administración y ha examinado cómo el impacto de los nuevos mecanismos de toma de decisiones en las escuelas reformó la función del director.

Investigación reciente realizada sobre todo en países de habla inglesa ha explorado el impacto indirecto de la gobernanza escolar. La mayoría de los estudios ha sido de pequeña escala y con prejuicios de selección. Casi todos se han concentrado en escoger escuelas que han alcanzado el éxito o no, y explorado las razones. En un estudio sobre gobernanza en Inglaterra se encontró una fuerte asociación entre las evaluaciones de inspección de la eficacia de una escuela y sus evaluaciones de su organismo rector (Scanlon *et al.*, 1999). En otro estudio realizado por la Oficina de Estándares para la Educación (Ofsted, 2002), también se argumentó que donde la gobernanza es buena, es probable que las estándares de logro sean más altas que en otras escuelas. Estas evaluaciones han continuado en el Reino Unido. En 2006 la Oficina de Auditoría Nacional inglesa identificó cinco principales razones por las que las escuelas no pasan las inspecciones de la Oficina de Estándares para la Educación: liderazgo ineficaz, gobernanza débil, estándares deficientes de enseñanza, falta de apoyo externo (cerca de la mitad de estas escuelas no había recibido asesoría de su autoridad local), y las circunstancias difíciles. Se observó que estas razones a menudo estaban interconectadas y también que “una escuela con un muy buen equipo de liderazgo puede aún alcanzar el éxito a pesar de contar con un organismo de gobernanza débil” (National Audit Office, 2006). El desempeño de la escuela refleja varios factores diferentes, incluyendo el contexto social; no puede atribuirse a la gobernanza por sí sola.

En Bélgica (Flandes), en un estudio centrado en los directores que fueron capaces de conformar la cultura escolar para la enseñanza y el aprendizaje se concluyó que el apoyo u obstrucción por parte de los consejos escolares ejerce repercusiones en la percepción de los directores con respecto a sus trabajos y sentimiento de satisfacción. Aquellos que estaban satisfechos con la autonomía y el apoyo que recibían de su consejo escolar fueron también quienes mostraban un alto nivel de satisfacción en el trabajo. Los que informaron de una escasa satisfacción en el trabajo y altos grados de agobio emocional y cinismo, así como bajas calificaciones de logro personal, sentían que el consejo les obstruía más que apoyarlos (Devos *et al.*, 1999).

La buena gobernanza ayuda a mejorar las prácticas administrativas a nivel escolar, lo que a su vez genera mejores estándares de logro. Como resume Ranson (2005a): “Los organismos rectores pueden contribuir a reforzar la calidad del liderazgo institucional, al proporcionar estrategia, permitir el escrutinio de la dirección y la práctica, ofrecer orientación y apoyo y asegurar la rendición de cuentas. Al ayudar a mejorar el funcionamiento de la institución, el organismo rector hará más eficaz el entorno de aprendizaje y enseñanza y, por tanto, la posibilidad de mejores estándares de logro educativo. La mejor gobernanza establece procesos que generan mejores resultados”.

Pero, ¿cuáles son las características clave de la buena gobernanza? Una evaluación reciente de la evidencia disponible sobre este tema proporciona una panorámica del mismo (McCormick *et al.*, 2006). En Estados Unidos de América, varios estudios han identificado diversas características centradas en el logro del estudiante y la política, la administración eficaz, el desarrollo de condiciones y estructuras que permiten al director administrar, el acuerdo con respecto a procesos para evaluar al director, comunicación, confianza y relaciones colaborativas con el director y entre los miembros del consejo, comunicación con grupos y gobierno externos, desempeño eficaz en la formulación de políticas y la administración financiera, evaluación y formación, reuniones regulares del consejo y servicio a largo plazo de sus miembros y los directores. En Australia, los estudios también han informado de características similares consideradas como esenciales para una gobernanza eficaz en

las escuelas independientes australianas. Sin embargo, de acuerdo con ellas, se requiere más investigación para sustanciar estas características y establecer la naturaleza exacta de las actividades de gobernanza en las escuelas australianas.

En un estudio de las prácticas de gobernanza inglesas se encontró que hay varias maneras en las que los miembros de los consejos pueden influir en las escuelas. Una evaluación del desempeño de los organismos rectores en la mejora escolar por parte de la Oficina de Estándares para la Educación (Ofsted, 2001) se concentró en escuelas “bajo medidas especiales” (aquellas que se consideraba que necesitaban acción debido a serios puntos débiles) y en cómo los organismos rectores habían contribuido a mejorar su desempeño. Si bien encontraron muchos problemas que habían hecho a los organismos rectores ineficaces y también parte del problema de las escuelas con resultados negativos, de igual forma descubrieron aspectos positivos que habían contribuido a cambiar los resultados de las escuelas. En particular, los miembros de los consejos pueden tener impacto cuando son claros acerca de los objetivos y valores escolares; cuando el organismo rector tiene claras referencias y clara su función; cuando los miembros de los consejos tienen una amplia gama de conocimiento especializado y experiencia y asisten a las reuniones con regularidad; cuando las reuniones son dirigidas de manera eficiente; cuando hay un plan escolar claro para la mejora de la escuela, entendido por todos; cuando hay buenas relaciones entre los miembros de los consejos y el personal; cuando hay un sistema riguroso para la supervisión y evaluación del desempeño escolar, y cuando la formación de los miembros de los consejos está vinculada con las prioridades y necesidades escolares de dichos miembros.

3.4 Conclusiones y recomendaciones

El aumento de las responsabilidades y la rendición de cuentas del liderazgo escolar están creando la necesidad de distribuir el liderazgo tanto dentro de las escuelas como entre ellas. Aunque la función del director sigue siendo muy fuerte en la administración de los recursos financieros y el personal, cada vez más se comparten diversos grados de responsabilidad con otros profesionales dentro de la escuela y con miembros del consejo escolar.

Sin embargo, si bien los profesionales consideran que compartir responsabilidades es vital para la práctica del liderazgo escolar, estas prácticas son escasas, suelen quedar poco claras o los involucrados a menudo no obtienen reconocimiento por sus labores en algunos países. Dadas estas condiciones, es importante que tanto los responsables de políticas de educación como el público reconozcan la necesidad de ampliar el concepto del liderazgo escolar y tomen medidas para ajustar la política y las condiciones de trabajo en consecuencia.

Alentar la distribución del liderazgo

La distribución del liderazgo entre diferentes personas y en estructuras organizacionales puede ser una manera de superar las dificultades de las escuelas contemporáneas y mejorar su eficacia. Éstas pueden fortalecer la administración y la planificación de la sucesión. Puede haber diferentes opciones para distribuir el liderazgo, de maneras más formales a maneras más informales y éstas necesitan organizarse, reconocerse y recompensarse en diferentes formas. Algunos enfoques prácticos para hacerlo son:

- Desarrollar equipos de liderazgo y distribuir tareas formalmente dando forma institucional a largo plazo mediante estructuras de equipo y otros organismos.

- Desarrollar procesos más informales de distribuir el liderazgo, basados en el conocimiento especializado más que en el puesto, al formar grupos *ad hoc* tomando en cuenta los desafíos o necesidades contextuales o actuales.
- Alentar la distribución del liderazgo como una manera de reforzar la planificación de la sucesión y la administración. Al permitir al personal docente y otro personal de la escuela participar en el liderazgo, se ayuda a desarrollar habilidades de liderazgo en el personal y a forjar futuros directores.
- Distribuir el liderazgo entre las escuelas para beneficiarse de las economías de escala, en especial en escuelas más pequeñas con menos personal.

Apoyar la distribución del liderazgo

La distribución de liderazgo implica la necesidad de preparar y apoyar de manera adecuada la formación de la capacidad de liderazgo.

- El desarrollo del liderazgo necesita ampliarse a los mandos medios y a posibles líderes en la escuela (véase el capítulo 4).
- Los responsables de política educativa necesitan reflexionar acerca de la modificación de los mecanismos de rendición de cuentas para ajustarse a las estructuras de liderazgo distribuido.
- Debe haber un reconocimiento más amplio de la función de los equipos de liderazgo en las escuelas. Esto puede implicar la necesidad de reforzar el concepto de los equipos de liderazgo distribuido en estructuras nacionales y desarrollar mecanismos de incentivos para recompensar la participación y el desempeño en estos equipos.

Apoyar a los consejos escolares en sus tareas

Pese a que en muchos países los consejos escolares tienen amplias responsabilidades y han tenido que rendir más cuentas por la mejora escolar, no han recibido el apoyo suficiente. A menudo, los miembros de dichos consejos son voluntarios, electos o nombrados. La evidencia señala problemas como tensiones entre los consejos y sus directores debido a la falta de demarcación de sus funciones, escasez de posibles miembros para participar en las juntas, un alto nivel de ausentismo de los miembros y la falta de conocimiento o habilidades.

La evidencia muestra también que los consejos escolares pueden contribuir en gran medida al éxito de sus escuelas. Pero esto sólo podrá suceder si están bien preparados y cuentan con una clara definición de las funciones y responsabilidades, así como con el apoyo apropiado para desarrollar sus labores y cuando se consideran como parte integral de la gobernanza escolar. Los responsables de política educativa pueden contribuir a esto y al valorar la función de los consejos escolares en mayor medida en la formulación de políticas.

- Asegurar la coherencia entre los objetivos y las expectativas del consejo y la composición del mismo y el apoyo que recibe. Esto incluye la aclaración de las funciones y responsabilidades de los consejos *vis-à-vis* las escuelas y *vis-à-vis* los directores.
- Mejorar los procesos de selección para estimular la representatividad, alta calidad y candidatos comprometidos con capacidades adecuadas.
- Desarrollar estructuras de apoyo para asegurar la participación activa en los consejos escolares, con oportunidades para el desarrollo de habilidades en temas relacionados con la gobernanza escolar, incluyendo la evaluación y la mejora escolares.