

La administración basada en la escuela

Brian J. Caldwell

3

serie

Políticas educativas



Academia Internacional de la Educación



Instituto Internacional para la Planeación de la Educación

Serie •
políticas educativas • **3**

•
• La administración
• basada en la escuela

•
•
•
• Brian J. Caldwell

Serie políticas educativas

• 3

• La administración
• basada en la escuela

•
•
•
•

Prefacio

Serie *Políticas educativas*

La Academia Internacional de la Educación y el Instituto Internacional para la Planeación de la Educación están publicando conjuntamente la serie de folletos *Políticas educativas*. El propósito de la serie es resumir lo que se sabe, con base en la investigación, de selectos temas de políticas en el campo de la educación.

La serie se diseñó para que pudieran consultarla rápidamente, “al vuelo”, los funcionarios de alto nivel que toman decisiones en los ministerios de Educación y que, por sus ocupaciones, rara vez tienen tiempo de leer informes de investigación extensos, asistir a conferencias y seminarios o enfrascarse en largos debates académicos con investigadores especializados en políticas educativas.

Los folletos a) se han centrado en temas de políticas que la Academia considera de alta prioridad en muchos ministerios de Educación, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo; b) están estructurados para lograr la mayor claridad posible, y contienen una introducción con una visión general del problema; una discusión, basada en investigaciones, de unas diez cuestiones clave que se consideran críticas para el tema del folleto, y referencias que proporcionan datos de apoyo y lecturas adicionales relacionadas con la discusión de los temas; c) se han restringido en cuanto a su extensión, ya que requieren entre 30 y 45 minutos de tiempo de lectura, y d) tienen el tamaño para poder llevarse en el bolsillo del saco, lo cual ofrece la oportunidad de una consulta fácil y accesible dentro o fuera de la oficina.

La Academia Internacional de la Educación escogió a los autores de la serie por sus conocimientos especializados sobre los temas de los folletos y también por su habilidad reconocida para comunicar resultados complejos de investigaciones en forma tal que puedan comprenderse y utilizarse fácilmente para elaborar políticas.

Los folletos aparecieron primero en inglés, y poco después en francés y español. Se está planeando traducirlos a otros idiomas.

Se publicarán cuatro folletos cada año y se podrán descargar gratuitamente del sitio de Internet del Instituto Internacional para la Planeación de la Educación. Poco después de la publicación electrónica se preparará una edición impresa limitada.

Este folleto tiene que ver con “la administración basada en la escuela”, un campo de estudio que se volvió muy popular en el último decenio. Pero, ¿qué es exactamente la administración basada en la escuela?, ¿dónde se ha implementado y con qué éxito?, ¿qué tiene que ver con la descentralización y hasta qué grado está incrustada dentro de ciertas preferencias u orientaciones políticas y/o ideológicas?, ¿qué condiciones contextuales y programas de desarrollo de competencias se requieren para implementarla con éxito?, ¿existen pruebas de que tenga un impacto positivo en el aprendizaje de los alumnos, ya sea en países desarrollados o en desarrollo? Estas son algunas de las cuestiones importantes sobre políticas educativas que se han abordado en este número de la Serie de Folletos sobre Políticas Educativas.

El folleto aborda estas cuestiones al presentar una serie de proposiciones sobre la administración basada en la escuela y luego busca aclararlas con base en la investigación y la experiencia profesional acumulada. El objetivo principal de la discusión ha sido proporcionar a las personas de mayor jerarquía en la toma de las decisiones una base de conocimientos sólida sobre los conceptos clave y la investigación en este campo para que puedan participar en un debate informado respecto a si la administración basada en la escuela ha sido un “éxito”, o si es sólo una moda pasajera en el campo de la administración educativa.

Las primeras aplicaciones de la administración basada en la escuela ocurrieron en Canadá, Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda. Muchos gobiernos y organismos asociados con países en desarrollo también se han interesado cada vez más en este enfoque administrativo a medida que buscan explorar alternativas para ubicar los recursos, la toma de decisiones y las responsabilidades educativas “más cerca de la acción”, y a distancia del control de la autoridad centralizada.

Uno de los mensajes importantes en este folleto es que la administración basada en la escuela no es una solución mágica capaz de resolver todos los problemas en la administración de sistemas escolares. Sin embargo, cuando se le implementa bajo las condiciones apropiadas de desarrollo de competencias y en el contexto de una asignación de responsabilidades entre niveles del sistema escolar sensible a los contextos locales, ofrece una estrategia, entre otras, que parece tener un impacto positivo y medible en los resultados de aprendizaje estudiantil.

Brian J. Caldwell —————

fue profesor y decano de educación en la Universidad de Melbourne durante más de una década. Se graduó en ciencias de la Universidad de Melbourne y siguió estudios de doctorado en administración educativa en la Universidad de Alberta. Es miembro del Colegio de Educación de Australia y en 1994 se le otorgó la Medalla de Oro del Consejo Australiano de Administración Educativa por sus aportaciones a la investigación y a la docencia. Ha emprendido proyectos de investigación en muchos países y para una diversidad de organismos, entre ellos la OCDE, la UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Sus extensos trabajos escritos en el campo de la administración educativa han ayudado a guiar importantes reformas educativas en varios países.

Esta publicación ha sido producida por la Academia Internacional de la Educación (AIE) y el Instituto Internacional para la Planeación Educativa (IIEP). Puede reproducirse y traducirse a otros idiomas sin ninguna restricción. Favor de enviar una copia de cualquier publicación que reproduzca este texto completo o en parte a la AIE y al IIEP. Esta publicación está disponible en Internet en su forma impresa; diríjase a: <http://www.unesco.org/iiep>

El autor es responsable de la elección y presentación de los datos que contiene esta publicación y de las opiniones que en ella se expresan, las cuales no son necesariamente las del IIEP (UNESCO) y no comprometen a la Organización. Los términos empleados y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión del IIEP (UNESCO) con respecto al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites territoriales.

*Publicado conjuntamente por:
El Instituto Internacional
para la Planeación de la Educación (IIEP)
7-9 rue Eugène Delacroix
75116 París
Francia*

*y
La Academia Internacional
de la Educación (AIE)
Palais des Académies
1, rue Ducale
1000 Bruselas
Bélgica*

© UNESCO 2005
ISBN de la versión en inglés: 92-803-1278-2

1.	¿Qué es la administración basada en la escuela?	1
2.	Aparición de tres reformas importantes	3
3.	Tensiones entre la centralización y la descentralización	4
4.	Un tema conflictivo en distintos contextos políticos	5
5.	La búsqueda de pruebas	7
6.	Aplicaciones en países en desarrollo.	9
7.	Vínculos con resultados de aprendizaje	11
8.	Medición del impacto sobre resultados de aprendizaje	13
9.	Cambio en el centro y en las escuelas	15
10.	Descentralización del presupuesto al nivel de la escuela	16
11.	Requisitos para el desarrollo de competencias	17
12.	La sinergia por medio de redes.	19
	Conclusión	21
	Referencias y fuentes de información.	22

Serie políticas educativas



3

La administración
basada en la escuela

¿Qué es la administración basada en la escuela?

-
- *La administración basada en la escuela es la descentralización sistemática en el ámbito del plantel de la autoridad y la responsabilidad para tomar decisiones sobre asuntos importantes relacionados con las operaciones escolares en un marco de metas, políticas, planes de estudio, estándares y rendición de cuentas determinado centralmente.*

Tal parece que los gobiernos de todas las naciones desean ver la transformación de las escuelas. La transformación se ha logrado cuando ha ocurrido un cambio significativo, sistemático y sostenido, que produce mejores resultados para todos los alumnos en todos los entornos, lo cual contribuye al bienestar social y económico de una nación. La administración basada en la escuela se propone invariablemente como una estrategia para lograr la transformación de las escuelas.

La administración basada en la escuela se ha institucionalizado en lugares como Inglaterra –donde más de 25,000 escuelas han tenido experiencia con esta práctica durante más de una década–, Nueva Zelanda, Victoria y Australia o en varios sistemas escolares grandes en Canadá y Estados Unidos, donde ha existido la experiencia por lapsos parecidos. La práctica parece irreversible en estos entornos. Una indicación de la magnitud y el alcance del interés que existe en la administración basada en la escuela se dio en la Tercera Reunión Ministerial de la Educación de APEC, en Santiago, Chile, en abril de 2004. APEC (Asia Pacific Economic Cooperation, o Cooperación Económica Asia-Pacífico) es una red de 21 economías que juntas representan alrededor de un tercio de la población mundial. El tema de la reunión fue “la calidad en la educación”, y la administración fue uno de los cuatro subtemas.

Se puso especial atención en la descentralización. Los ministros aprobaron la administración basada en la escuela como una estrategia en la reforma educativa, pero también aprobaron ciertos aspectos de la centralización, como estructuras para la rendición de cuentas. Reconocieron que deben variar los planes en las distintas economías, para reflejar la singularidad de cada entorno.

La administración basada en la escuela tiene muchos matices. Se ha implementado de maneras diferentes, por razones distintas, a ritmos diferentes y en entornos diversos. Incluso los conceptos fundamentales de “escuela” y “administración” son diferentes, como lo son las culturas y los valores que apuntalan los esfuerzos de quienes diseñan las políticas y quienes las ponen en práctica. Sin embargo, el elemento común en todos los lugares donde se ha puesto en vigor la administración basada en la escuela es el aumento de la autoridad y la responsabilidad en el seno del plantel, pero dentro de una estructura determinada centralmente que garantiza que se mantenga un sentido de sistema.

Una condición importante es que los líderes escolares deben tener la capacidad de tomar decisiones sobre asuntos importantes relacionados con las operaciones de la escuela y, a la vez, reconocer y tomar en cuenta los elementos de una estructura determinada centralmente que es aplicable a todos los planteles en el sistema.

Aparición de tres reformas importantes

-
- *Los sistemas difieren en el tipo de decisiones que se han descentralizado y en el alcance y la especificidad de las estructuras centralmente determinadas dentro de las cuales operarán.*
-
-
-
-
-

La administración basada en la escuela ha sido evidente en las políticas públicas y en la práctica por más de tres décadas, al grado de que actualmente son pocas las naciones que no han seguido este camino. Es más, al comenzar el siglo XXI al parecer había tres vías para el cambio en los sistemas educativos: el establecimiento de sistemas de escuelas autoadministradas (administración basada en la escuela), un enfoque implacable en los resultados de aprendizaje y la creación de escuelas para una sociedad del conocimiento y una economía global (Caldwell & Spinks, 1998). Sin embargo, parece ser que ningún sistema educativo permanece mucho tiempo en el mismo punto de estos caminos.

Una condición importante es que los líderes escolares deben tener la capacidad para adaptarse al ámbito cambiante de la administración basada en la escuela y deben estar preparados para responder a las iniciativas centrales que de cuando en cuando se determinen en los niveles nacional, estatal/provincial o distrital.

Las tensiones entre la centralización y la descentralización

-
- *La centralización y la descentralización están en tensión;*
- *se recomienda la primera cuando se prefieren el control, la*
- *uniformidad y la eficiencia, y la segunda cuando se prefieren*
- *la libertad, la diferenciación y la capacidad de respuesta.*
-

El reto consiste en lograr un equilibrio entre la centralización y la descentralización, según los valores que se prefieran o requieran y las habilidades de las personas en diferentes niveles para desempeñar sus funciones.

Algunas prácticas son similares, pero difieren conceptualmente de la descentralización. Entre ellas, son significativas la desconcentración o dispersión que implica trasladar a personas que trabajaban anteriormente en un lugar central (como por ejemplo una ciudad capital) a otro (como por ejemplo una región o provincia, o una ciudad situada más cerca de la acción). En este orden de cosas, es posible que el poder, la autoridad, la responsabilidad y la influencia permanezcan tan centralizadas como antes. Las ventajas de la desconcentración quizá estriben en el control de la recopilación de información sobre las condiciones en el campo y la eficiencia en la orientación y apoyo a las escuelas.

Las fuerzas que impulsan el cambio hacia la administración basada en la escuela exigen un menor control y uniformidad y se asocian con una mayor libertad y diferenciación, un interés en reducir el tamaño (y, por ende, el costo) de una gran burocracia centralizada, un compromiso con el empoderamiento de la comunidad y el deseo de lograr niveles más altos de profesionalismo en el plantel.

Una condición importante es que los líderes escolares deben sentirse a gusto al desempeñarse en un clima político que acompaña invariablemente el equilibrio cambiante entre la centralización y la descentralización y los valores que apuntalan tal cambio, pero también deben reconocer y recurrir a la capacidad de las unidades centrales para conseguir apoyo, sin importar lo dispersos que estén.

Un tema conflictivo en distintos contextos políticos

-
- *La administración basada en la escuela ha sido conflictiva porque diferentes fuerzas impulsoras han determinado las políticas, y éstas a menudo han reflejado, o supuestamente reflejan, preferencias políticas u orientaciones ideológicas.*
-

Cuando la administración basada en la escuela ha sido impulsada por la preocupación por empoderar a la comunidad y mejorar la profesión se la asocia a menudo con gobiernos de izquierda. Cuando ha sido impulsada por el interés en una mayor libertad o más diferenciación se la asocia frecuentemente con gobiernos de derecha; y a veces se le ha visto como una manifestación de esfuerzos para crear una competencia de mercado entre las escuelas de los sistemas de educación pública.

La administración basada en la escuela con frecuencia es conflictiva en las primeras etapas de su adopción, pero invariablemente gana aceptación después de un tiempo, al grado de que pocos grupos se interesan por volver a un enfoque más centralizado de operaciones escolares. Sin embargo, hay algunas excepciones notables, sobre todo en el caso de Hong Kong, en China. La Iniciativa de Administración Escolar (IAE) a principios de los años noventa se presentó como una iniciativa de la administración basada en la escuela, pero su adopción fue lenta, especialmente en el sector que recibía la ayuda, que muchos veían como restrictiva en lugar de empoderadora. Leung (2003) concluyó que “los propósitos de la reforma descentralizadora del gobierno eran fortalecer el control y asegurar la calidad educativa por medio de técnicas de administración. Es decir, la ‘calidad’ se definía en términos de un uso eficiente de recursos, de evaluación de resultados, de indicadores de desempeño y de evaluación externa. Su meta principal no era ni la distribución de autoridad ni el empoderamiento de los grupos participantes. La reforma sigue siendo conflictiva en Hong Kong.

En última instancia, aunque hayan intervenido otras fuerzas causales, un criterio crítico para evaluar la eficacia de una reforma que incluya la administración basada en la escuela es hasta qué grado conduce o se asocia con el logro de mejores resultados educativos, incluyendo niveles más altos de aprovechamiento estudiantil, como quiera que se midan. En épocas recientes, han ido convergiendo las opiniones en el sentido de que un propósito primordial de la administración basada en la escuela es el mejoramiento de los resultados educacionales, y por esta razón muchos gobiernos la han incluido en sus políticas de reforma educativa.

Una condición importante es que los líderes escolares deben asegurar que la atención de la comunidad escolar (incluyendo el personal administrativo) se centre implacablemente en los resultados de aprendizaje de los alumnos y que esto debe ser siempre una preocupación primordial no obstante que la idea de la administración basada en la escuela sea con frecuencia conflictiva.

La búsqueda de pruebas

-
- *Hasta la fecha, existen pocas pruebas de que la administración basada en la escuela haya tenido un efecto directo o indirecto en los resultados educacionales.*
-
-
-
-
-
-

Con frecuencia, los críticos han aprovechado esta falta de pruebas. Sin embargo, muchos de los primeros estudios recurrían a información u opiniones de sistemas en los que el impacto sobre los resultados nunca fue un propósito primario o siquiera secundario. Este fue el caso cuando la administración basada en la escuela se implementó como estrategia para dismantelar burocracias centralizadas grandes, costosas e indiferentes, o como estrategia para empoderar a la comunidad y a los profesionales de la educación. Incluso cuando el impacto sobre los resultados se convirtió en propósito prioritario fue difícil sacar conclusiones en ese sentido, debido a la debilidad de las bases de datos sobre aprovechamiento estudiantil.

Una revisión de las investigaciones sobre el tema (Caldwell, 2002) sugiere que de tres generaciones de estudios que ha habido sólo en la tercera han surgido pruebas del impacto sobre los resultados de desempeño de los alumnos, y eso sólo cuando se cumplieron ciertas condiciones. La primera generación ocurrió en una época en la que el impacto sobre los resultados no era un propósito principal o siquiera secundario. La segunda generación se dio cuando tal propósito quizá haya pasado a primer plano pero la base de datos era débil. La tercera, que surgió a finales de los años noventa y ha ido cobrando impulso a partir del 2000, coincide con una preocupación primordial por los resultados de aprendizaje y el desarrollo de una base de datos fuerte.

Una implicación importante es que los líderes escolares deben estar conscientes de que la autoadministración no necesariamente

tiene impacto sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos y deben tomar todas las medidas posibles para asegurarse de que los mecanismos para hacer esa vinculación existan en diferentes áreas de las operaciones escolares.

Aplicaciones en países en desarrollo

-
- *Muchos de los mejores ejemplos del impacto sobre el aprendizaje se pueden encontrar en los países en desarrollo.*
-
-
-
-
-

El autor observó lo anterior de primera mano en Indonesia, cuando lo invitaron a fungir como evaluador internacional de un proyecto piloto que se llevó a cabo en 79 escuelas, en tres provincias, y fue financiado por la UNESCO, la UNICEF y el gobierno de Indonesia. El proyecto se conoció como “Creación de comunidades de aprendizaje para niños”. La administración basada en la escuela fue sólo una de cuatro estrategias que implicaban:

1. Proporcionar a cada una de las 79 escuelas un presupuesto pequeño;
2. Realizar programas de desarrollo profesional para maestros sobre nuevos enfoques del plan de estudios y de la enseñanza;
3. Ocuparse del desarrollo comunitario para alentar a los padres de familia a apoyar a sus escuelas, y
4. Dar nuevo vigor a la experiencia escolar para los alumnos, o para expresarlo sin rodeos, hacer que valga la pena que vayan a la escuela, en una iniciativa conocida como “Aprendizaje activo, gozoso y eficaz” (AAGE).

A los 12 meses eran evidentes algunas mejoras dramáticas, notablemente en los índices de asistencia y en los resultados de exámenes.

Un ejemplo a mayor escala lo proporciona el informe del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, 2002). Un estudio cualitativo de escuelas con resultados sobresalientes en siete países latinoamericanos concluyó que el éxito estaba apuntalado por la calidad de la administra-

ción en el plantel y la efectividad de la práctica de la enseñanza en las aulas. Se concluyó lo siguiente: “En términos de los lazos con el nivel administrativo central, debe notarse que estas escuelas basan una buena parte de su éxito [en su] operación autónoma, aprovechando las tendencias en el nivel central para moverse hacia modelos administrativos y pedagógicos cada vez más descentralizados” (LLECE, 2002).

Una condición importante es que, en sus esfuerzos por lograr mejores resultados de aprendizaje para los alumnos, los líderes escolares deben centrarse en la actividad esencial de la escuela y esto incluye el plan de estudios, la pedagogía, el desarrollo profesional y el fomento del apoyo comunitario.

-
- *Las investigaciones recientes han mostrado los vínculos directos e indirectos entre la administración basada en la escuela y los resultados de aprendizaje.*
-
-
-
-
-
-

Los estudios recientes (Caldwell & Hayward, 1998; Caldwell & Spinks, 1998; Fullan & Watson, 2000; Ouchi & Segal, 2003; Volansky & Friedman, 2003) han destacado la importancia de que la toma de decisiones a escala local se ocupe primordialmente del aprendizaje y la enseñanza y del apoyo a uno y otra. Especialmente debe ocuparse de fomentar la capacidad del personal para diseñar y poner en práctica un plan de estudios y una pedagogía que satisfagan las necesidades de los alumnos, tomando en cuenta prioridades en el entorno local, entre ellos la capacidad para identificar necesidades y vigilar resultados. También es evidente la importancia de promover la capacidad de la comunidad para apoyar los esfuerzos de las escuelas. Expresado de otra manera, la introducción de la administración basada en la escuela tal vez no tenga ningún impacto en el aprendizaje a menos que las medidas anteriormente descritas hayan tenido éxito.

En un nivel macro, los estudios internacionales del aprovechamiento estudiantil, tales como TIMSS y TIMSS-R y PISA y PISA+ han confirmado la importancia de un equilibrio entre la centralización y la descentralización, con un nivel relativamente alto de la administración basada en la escuela como un elemento de la descentralización, incluyendo la toma de decisiones locales en asuntos relacionados con el personal, el profesionalismo, la vigilancia de resultados y el fomento del apoyo comunitario.

Lo anterior refleja la importancia del capital intelectual y social en la creación de un sistema de escuelas autoadministradas. El fomento de capital intelectual es un ejemplo del desarrollo de com-

petencias, que se ve con más detalle en la proposición 11. El capital social se refiere al desarrollo de relaciones de apoyo mutuo entre la escuela, el hogar, la comunidad, las instituciones religiosas, la empresa y la industria, y otros organismos en los sectores público y privado.

La experiencia sugiere que –independientemente de lo fuerte que sea la intención estratégica– tendrán que pasar muchos años para que el cambio en el equilibrio entre la centralización y la descentralización a favor de esta última produzca un impacto en los resultados. Una cosa es aprobar leyes que trasladen el poder, la autoridad, la responsabilidad y la influencia de un nivel a otro; éste es un cambio en la estructura. Otra cosa muy distinta es crear la capacidad para lograr el impacto deseado en el aprendizaje y cambiar la cultura en todos los niveles.

Una condición importante es que los líderes escolares deben cerciorarse de que ellos y sus colegas estén al día en sus conocimientos sobre las buenas prácticas en el mejoramiento escolar, y que el desarrollo del capital social e intelectual constituya la parte medular del trabajo de los líderes de mayor jerarquía en la escuela.

Medición del impacto sobre resultados de aprendizaje

-
- *La medición de resultados es esencial para el éxito en la implementación de la administración basada en la escuela.*
-
-
-
-
-
-

En el momento actual un aspecto clave de la administración basada en la escuela es una mayor atención a la medición de resultados. No siempre ha sido así, como es evidente en la experiencia temprana que se citó anteriormente. Por un lado, la mayor atención a la medición de resultados es una característica de la reforma escolar en todos los países, independientemente del grado de interés que ha habido en la administración basada en la escuela. Por el otro, el enfoque sobre los resultados es un aspecto de la rendición de cuentas que acompaña invariablemente la introducción de la práctica. Dicho sencillamente, a cambio de adquirir mayor autoridad para manejar sus propios asuntos, debe esperarse que una escuela muestre lo bien que está atendiendo las metas del sistema escolar.

El argumento a favor de la administración basada en la escuela se ha presentado en términos de impacto en el aprendizaje, sobre todo ante las pruebas de cómo puede hacerse el enlace con el aprendizaje. Para que se tenga éxito con todos los alumnos en todos los entornos, las escuelas deben tener la capacidad para medir su desempeño en cualquier punto en el tiempo, para determinar qué experiencias de aprendizaje son necesarias para asegurar el éxito y luego medir e informar de los resultados. El *benchmarking* –o norma de referencia del desempeño de escuelas en circunstancias socioeconómicas similares– es una práctica común en sistemas donde se ha introducido la administración basada en la escuela. Los maestros se están volviendo hábiles en el análisis de datos sobre el desempeño de los alumnos dentro de sus propias

escuelas y de un plantel a otro en sistemas donde se ha introducido esta norma. A este respecto, el profesional de la educación está desarrollando la misma capacidad que el profesional de salud en un enfoque de su trabajo orientado hacia los resultados e impulsado por los datos que los miden.

La condición para los líderes de las escuelas y de los sistemas escolares es desarrollar la capacidad para medir resultados si se van a establecer vínculos entre la administración basada en la escuela y el aprendizaje.

Cambio en el centro y en las escuelas

-
- *El cambio de cultura que se requiere en el centro es tan fuerte como el cambio de cultura que se requiere en los planteles.*
-
-
-
-
-
-

Si bien una iniciativa de administración basada en la escuela es por lo general una iniciativa del gobierno y de los líderes de mayor jerarquía en el sistema escolar, el personal del centro con frecuencia se resiste al cambio, ya que perciben y en verdad experimentan una pérdida de poder, autoridad, responsabilidad e influencia. Es posible que pronto aparezcan fuerzas que podrían conducir a un regreso a la centralización. Esto no tiene por qué suceder si se entiende que el cambio tal vez exija un aumento del poder, la autoridad, la responsabilidad y la influencia en asuntos relacionados con la estructura de metas, políticas, planes de estudio, estándares y rendición de cuentas que se determinan centralmente. Sigue siendo necesario apoyar mucho a las escuelas, y esto a menudo se logra mejor en el nivel regional o distrital por medio de la desconcentración y dispersión de personal que no está basado en el plantel. Desarrollar en el centro la capacidad para realizar bien estas tareas es tan importante como desarrollar esa capacidad en el plantel.

Una condición importante es que los líderes en el nivel central deben poseer un conocimiento profundo de la naturaleza de la administración basada en la escuela y de los vínculos que se requieren con el aprendizaje para que se dé el mejoramiento escolar, y reconocer que esto significa el desarrollo de distintas capacidades de orientación y apoyo, y no una pérdida de prestigio.

Descentralización del presupuesto en el ámbito de la escuela

-
- *Una característica importante de la administración basada en la escuela en la mayoría de los sistemas escolares es la descentralización del presupuesto en el ámbito del plantel.*
-
-
-

El argumento a favor de descentralizar una cantidad significativa del presupuesto del sistema en el ámbito del plantel es que existe una mezcla singular de necesidades de aprendizaje en la escuela y eso exige una singular mezcla de recursos de todo tipo. Ya no es posible que semejante mezcla se determine en el centro, ya sea para la asignación normal de personal o la definición de cuánto dinero debe gastarse en útiles, equipo y servicios. Algunos sistemas escolares han descentralizado en el ámbito del plantel decisiones relacionadas con más de 90 por ciento del presupuesto estatal para la educación de las escuelas públicas. En estas circunstancias, el reto consiste en diseñar un modelo apropiado de asignación de recursos para distribuirlos de manera equitativa y transparente, lo que asegurará que las escuelas cuenten con un “presupuesto global” que les permita asignar recursos a los esfuerzos que satisfagan la singular mezcla de necesidades de aprendizaje locales. Esta tarea tal vez se lleve varios años, y exija un constante refinamiento basado en la experiencia y en los cambios de políticas. Un modelo de asignación de recursos generalmente toma en cuenta el número de alumnos, nivel de enseñanza, necesidades de educación especial y la ubicación de la escuela. Existe una experiencia considerable en varias naciones al respecto (Ross & Levacic, 1999).

Una condición importante es que los líderes en el nivel central deben desarrollar la capacidad de determinar un mecanismo que asigne los recursos a las escuelas y refleje la singular mezcla de necesidades de cada uno de los distintos planteles. Los líderes escolares desarrollarán la capacidad de elaborar presupuestos impulsados por un plan que asegure el apoyo a las necesidades de aprendizaje de alta prioridad y la atención a las prioridades determinadas centralmente.

Requisitos para el desarrollo de competencias

-
- *El desarrollo de competencias en el nivel local es un tema clave para una experiencia exitosa en la administración basada en la escuela.*
-
-

Para los maestros, esto ha tomado la forma de un desarrollo profesional que se ocupa de temas tales como la evaluación de necesidades, el diseño del plan de estudios, la pedagogía basada en investigación y el monitoreo continuo. Para los directores y otros líderes en el plantel, estos temas también son relevantes, pero otros son esenciales, entre ellos el liderazgo estratégico, la administración de recursos humanos, la creación de políticas, la planeación, la asignación de recursos, el desarrollo comunitario y el franqueo de límites entre las escuelas y otros organismos en los sectores privado y público que puedan apoyar la labor de las escuelas, incluyendo los de salud. Desarrollar estas capacidades es importante para la creación de lo que algunos han llamado un “nuevo profesionalismo” en la educación que se base en la investigación, esté orientado por la información, se enfoque en el trabajo en equipo y esté impulsado por resultados. En este sentido, la profesión educativa está adquiriendo las características de la profesión médica, en la que el aprendizaje continuo a lo largo de la carrera es una expectativa y una condición previa para la acreditación y renovación de la misma.

Estas necesidades dan origen al nuevo campo de la administración de conocimientos en las escuelas. Esto se refiere al desarrollo del capital intelectual de la escuela, e involucra la creación, difusión y utilización de conocimientos profesionales que toman en cuenta una base de conocimientos que se expande rápidamente, y la necesidad de tener acceso a esa base en forma oportuna y fácilmente comprensible. El uso extenso de la tecnología de la información y la comunicación y el diseño de una red interna (*intranet*) en el ámbito del plantel ayudarán a este esfuerzo. Los

programas de posgrado en administración de conocimientos están ocupando ahora un lugar junto a los programas en desarrollo de recursos humanos, administración financiera, planes de estudio y pedagogía. Las universidades tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo de competencias y en la investigación de procesos y resultados de la administración basada en la escuela. Lo más recomendable es que sea un trabajo en conjunto con escuelas y sistemas escolares.

Una condición es que los líderes escolares deben dedicar la mayor parte de su trabajo al desarrollo de competencias en la escuela y dar prioridad a la administración de conocimientos para desarrollar el capital intelectual de la escuela.

La sinergia por medio de redes

-
- *El impacto de la administración basada en la escuela en todo un sistema escolar se realiza si se establecen redes fuertes para la creación y difusión de buenas prácticas.*
-
-
-
-
-
-

Se ha criticado la introducción de la administración basada en la escuela a partir del hecho de que se pierde el sentido de sistema, ya que las escuelas tienden a funcionar aisladamente, si no es que compiten unas con otras. Esto no tiene por qué ser así. Para expresarlo más positivamente, cuando los planteles de un sistema donde se ha implementado la administración basada en la escuela trabajan juntos en potentes redes, se incrementa la oportunidad para impactar el aprendizaje en todo el sistema. Esto es evidente en Inglaterra, donde existe un alto nivel de administración basada en la escuela. El Colegio Nacional para el Liderazgo Escolar ha establecido más de 100 Comunidades de Aprendizaje en Red. También es informativa la experiencia de escuelas secundarias que se han unido al programa de escuelas de especialidades.

Más de la mitad de las 3,200 escuelas secundarias de Inglaterra han adoptado una de diez especialidades al mismo tiempo que atienden la gama completa del plan de estudios en el contexto nacional. Las escuelas de especialidades superan consistentemente a las no especializadas, y este hallazgo es aplicable en todos los entornos socioeconómicos. En el estudio más reciente de resultados (Jesson, 2003), se encontró que para alumnos en escuelas de especialidades los resultados están mejorando tres veces más rápidamente que para aquellos en otras escuelas comprensivas, y que los niños de habilidad promedio o abajo del promedio logran el mayor avance. Las escuelas comprensivas en los centros de las ciudades con los niveles más altos de pobreza también mejo-

raban más rápidamente si se convertían en escuelas de especialidades. El Fideicomiso de Escuelas de Especialidades apoya a las escuelas de especialidades mediante sus redes, encabezadas por los directores. Un informe reciente indica que estas redes han sido un factor importante para lograr los resultados que se describen arriba (Prime Ministers Delivery Unit, 2003).

La creación de semejantes redes no implica que una autoridad central no siga desempeñando un papel importante. Lo hace por medio de estructuras de metas, políticas, estándares, rendiciones de cuentas y apoyo determinadas centralmente. La combinación de un sistema organizado de arriba hacia abajo o verticalmente y potentes redes laterales aumenta la posibilidad de lograr una transformación, es decir, el cambio sistemático, significativo y sostenido en todas las escuelas. Según David Hargreaves (2003): “Las redes basadas en conocimientos no son la alternativa a formas existentes de provisión pública, sino un complemento esencial. La transformación se convierte en ‘propiedad emergente’ de todo el sistema a medida que éste aprende a generar, incorporar y adaptar lo mejor de las ideas y prácticas nuevas específicas, en lugar de que la representen mediante una estructura organizacional o la impulse un mecanismo de política único”.

Una implicación importante es que las redes escolares tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo de competencias descrito en cada una de las 12 proposiciones presentadas en este documento.

Conclusión

Una forma útil de concluir es ver que el reto consiste en crear un nuevo tipo de sistema educativo idóneo para el siglo XXI. Un libro reciente sobre el tema de “el estado adaptivo” ha descrito el reto en estos términos:

“Necesitamos nuevos sistemas capaces de reconfigurarse continuamente para crear nuevas fuentes de valor público. Esto significa enlazar interactivamente las distintas capas y funciones de gobierno, y no buscar un anteproyecto estático que defina previamente su importancia relativa. La cuestión central no es cómo podemos alcanzar precisamente el equilibrio correcto entre las distintas capas: la central, la regional y la local, o entre diferentes sectores: el público, el privado y el voluntario. Más bien, necesitamos preguntar: ¿Cómo puede el sistema como un todo convertirse en algo más que la suma de sus partes?” (Bentley & Wildson, 2004).

Expresado con sencillez, la administración basada en la escuela no es una “solución mágica” que cumplirá con las expectativas de la reforma escolar. Cuando se le implementa bajo las condiciones adecuadas, es una de varias estrategias que deben atenderse simultáneamente en una mezcla de estrategias que cambian constantemente y que involucran distintos niveles de administración en un sistema escolar.

Referencias y fuentes de información

- Caldwell, B. J. (2002). Autonomy and self-management: Concepts and evidence. In Bush, T., & Bell, L. (Eds.), *The Principles and Practice of Educational Management* (pp. 21-40). London: Paul Chapman Publishing.
- Bentley, T. & Wilsdon, J. (2004). *The Adaptive State*: London: Demos.
- Caldwell, B. J., & Hayward, D. K. (1998). *The Future of Schools: Lessons from the Reform of Public Education*. London: Falmer Press.
- Caldwell, B. J., & Spinks, J. M. (1998). *Beyond the Self-Managing School*. London: Falmer Press.
- Fullan, M., & Watson, N. (2000). School-based management: Reconceptualizing to improve learning outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 11(4), 453-474.
- Hargreaves, D. (2003). *Education Epidemic*. London: Demos.
- Jesson, D. (2004). *Educational Outcomes and Value Added by Specialist Schools*. London: Specialist Schools Trust.
- Leung, Y.H. (2003). The politics of decentralization: A case study of school management reform in Hong Kong. In Mok, K.H. (Ed.), *Centralization and Decentralization: Educational Reforms and Changing Governance in Chinese Societies* (pp. 21-38). Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong, & Kluwer Academic Publishers.
- LLECE (2002). *Qualitative Study of Schools with Outstanding Results in Seven Latin American Countries*. Report of the Latin American Laboratory for Assessment of the Quality of Education (LLECE). Santiago: UNESCO.
- Ouchi, W. G., & Segal, L. G. (2003). *Making Schools Work: A Revolutionary Plan To Get Your Children The Education They Need*. New York: Simon & Schuster.

- Prime Minister's Delivery Unit (2003). 'Key Stage 4 Priority Review: Final Report'. London: PMDU.
- Ross, K. N., & Levacic, R. (Eds.). (1999). *Needs-Based Resource Allocation in Education Via Formula Funding of Schools*. Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Volansky, A., & Friedman, I. A. (2003). *School-based management: An International Perspective*. Israel: Ministry of Education.

La Academia Internacional de la Educación



La Academia Internacional de la Educación (AIE) es una asociación científica sin fines de lucro que promueve la investigación educativa, su difusión y la aplicación de sus resultados. Fundada en 1986, la Academia se dedica a fortalecer las aportaciones de la investigación, resolver los problemas críticos de la educación en todo el mundo y proporcionar una mejor comunicación entre los responsables de elaborar las políticas, los investigadores y los profesionales de la educación. La sede de la Academia se encuentra en la Academia Real de Ciencia, Literatura y Artes, en Bruselas, Bélgica, y su centro de coordinación está en la Universidad Tecnológica Curtin, en Perth, Australia.

El propósito general de la Academia consiste en fomentar la excelencia académica en todos los campos de la educación. Para lograr este fin, la Academia proporciona síntesis oportunas de resultados de investigaciones de importancia internacional. También hace evaluaciones de investigaciones, de sus bases probatorias y de sus aplicaciones a las políticas públicas.

Los miembros de la Junta de Directores de la Academia son:

- Erik De Corte, Universidad de Leuven, Bélgica (Presidente);
- Barry Fraser, Universidad Tecnológica Curtin, Australia (Director Ejecutivo);
- Monique Boekaerts, Universidad Leiden, Países Bajos;
- Jere Brophy, Universidad Estatal de Michigan, Estados Unidos de Norteamérica;
- Eric Hanushek, Instituto Hoover, Stanford, Estados Unidos de Norteamérica;
- Denis Phillips, Universidad Stanford, Estados Unidos de Norteamérica;
- Sylvia Schmelkes, Departamento de Investigaciones Educativas, México.

Los siguientes individuos, todos ellos miembros de la Academia, pertenecen al Comité Editorial para la serie *Políticas educativas*.

- Lorin Anderson, Universidad de Carolina del Sur, Estados Unidos de Norteamérica;
- Eric Hanushek, Instituto Hoover, Stanford, Estados Unidos de Norteamérica;
- T. Neville Postlethwaite, Universidad de Hamburgo, Alemania;
- Kenneth N. Ross, Instituto Internacional para la Planeación Educativa, París, Francia.

<http://www.smec.curtin.edu.au/iae/>

El Instituto Internacional para la Planeación de la Educación (IIEP) se estableció en París en 1963 bajo los auspicios de la UNESCO y con ayuda financiera inicial del Banco Mundial y la Fundación Ford. El gobierno francés proporcionó recursos para el edificio y el equipo del IIEP. En años recientes, el IIEP ha recibido apoyo de la UNESCO y de una amplia gama de gobiernos y organismos.

El IIEP es parte integral de la UNESCO y lleva a cabo actividades de investigación y capacitación que atienden las prioridades del programa general de educación de la UNESCO. Goza de autonomía intelectual y administrativa y funciona de acuerdo con sus propios estatutos. El IIEP tiene su propia Junta de Gobierno, que determina la orientación general de las actividades del Instituto y aprueba su presupuesto anual.

La misión del IIEP es el desarrollo de competencias en la planeación y administración educativas. Para lograr este fin, el IIEP utiliza diversas estrategias: la capacitación de planificadores y administradores educativos; el apoyo a instituciones de capacitación e investigación nacionales; el fomento de un ambiente que favorezca y apoye el cambio educativo, y la cooperación con países en el diseño de sus propias políticas y planes educativos.

La sede del IIEP en París está encabezada por un director, que cuenta con la asistencia de alrededor de cien profesionales y personal de apoyo. Sin embargo, éste es apenas el núcleo del Instituto. A lo largo de los años, el IIEP ha desarrollado con éxito asociaciones con redes de individuos e instituciones regionales e internacionales, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Estas redes apoyan al Instituto en sus distintas actividades de capacitación y también ofrecen oportunidades para extender el alcance de sus programas de investigación.

<http://www.unesco.org/iiep/>



Serie políticas educativas

- 3
- La administración
- basada en la escuela
-
-
-
-

Con motivo de la próxima celebración de la Asamblea General de la Academia Internacional de Educación, que se realizará en nuestro país en septiembre de 2006, cinco instituciones mexicanas acordaron traducir y publicar en español la serie *Políticas educativas*, editada originalmente por la Academia Internacional de Educación y el Instituto Internacional para la Planeación de la Educación.

El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval) ofrece servicios de evaluación a escuelas, universidades, empresas, autoridades educativas, organizaciones de profesionales del país y otras instancias particulares y gubernamentales del país y del extranjero.

El Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) es un órgano descentralizado del gobierno federal que tiene como principales actividades la investigación, la enseñanza de posgrado y la difusión.

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie) es una asociación civil cuyo propósito es impulsar y consolidar la actividad de grupos de investigadores en el campo educativo. Organiza cada dos años el Congreso Nacional de Investigación Educativa y edita la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene como tarea ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior.

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) es una institución pública de educación superior cuyos objetivos son contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación y constituirse en institución de excelencia para la formación de los maestros.

