

La participación social en las escuelas en los países de la OCDE: aportar a los directores para mejorar los resultados de las escuelas

Diana Toledo Figueroa¹

Analista de políticas del Directorado de Educación de la OCDE

Sumario: 1. Introducción. 2. Algunos retos que enfrentan los directores de escuela, desde la perspectiva de la OCDE. 3. Articular el aula, la escuela y la comunidad: una labor de liderazgo compartido. 4. ¿Quién forma parte de los consejos escolares? Formas distintas de entender a la participación social. 5. A manera de conclusión: algunas reflexiones sobre los consejos escolares y su función en las escuelas.

Resumen

Los consejos escolares pueden ser un gran apoyo para mejorar el liderazgo y la gestión que se ejerce en las escuelas. La eficacia del papel de los consejos escolares depende en gran parte de la capacidad personal del director para articular el aula, la escuela y la comunidad hacia prácticas eficientes y comprensivas. También contribuye en gran medida cómo están articuladas las estructuras de participación, como en el caso del papel otorgado a los consejos escolares en las escuelas y de la preparación y apoyo que reciben sus miembros para realizar esta tarea. El artículo analiza la composición de los consejos escolares en distintos países de la OCDE y cómo varían su composición, función e importancia. Esto también influye en el tipo de relaciones que se gestan en el entorno escolar y su capacidad de coordinarse para lograr una mejor calidad de la educación.

Palabras clave: directores, liderazgo, consejos escolares, OCDE, TALIS, calidad de la educación, escuela.

Abstract

School councils can be a great support to improve the leadership and management which is exercised in schools. The effectiveness of the role of school councils depends largely on the headmaster's personal ability to lead the class, the school and the community towards efficient and comprehensive practices. The way in which structures of participation are articulated, such as the role given to school councils in schools, and the training and support received by their members to perform this task, also helps. The article analyzes the composition of school councils in various countries of the OECD, and their differences

¹ Analista de políticas del Directorado de Educación de la OCDE, en la División de políticas de educación y formación. Las opiniones expresadas por la autora no necesariamente reflejan la posición oficial de la OCDE, aunque gran parte de este artículo está basado en las publicaciones *Mejorando el Liderazgo Escolar* Vols. I y II (Pont, Nusche y Moorman, 2008; Hopkins, Nusche y Pont, 2008), TALIS (OCDE, 2009) y el Reporte Inicial de PISA 2006 (OCDE, 2007). La autora desea agradecer a Beatriz Pont, de la OCDE, por sus comentarios y sugerencias durante la elaboración de este artículo.

in composition, function and importance. This also affects the type of relationships that are developed in the school environment and their ability to coordinate to achieve a better quality of education.

Keywords: headmasters, leadership, school councils, OECD, TALIS, quality of education, school.

Introducción: La importancia de entender a la escuela como un trabajo de equipo

Al preguntarle sobre su trabajo, el director de una escuela en el Reino Unido explicó una vez que ser líder escolar significaba “una curva de aprendizaje continua” (Harris y Chapman, 2002). Este comentario ilustra el sentir de un gran número de directores en diversos países, quienes dicen enfrentarse continuamente con un mayor nivel de responsabilidad y expectativas más altas en sus centros escolares. Estas nuevas y mayores responsabilidades se originan con la descentralización, la mayor autonomía y el papel importante que se le da a la educación en el desarrollo social y económico de los países. Estos afectan no sólo en el aula, sino también en la escuela y a su relación con la comunidad. Al mismo tiempo, los directores consideran que no necesariamente saben cómo enfrentar estos retos o que reciben recursos o apoyo insuficientes para hacerlo. Se sienten también frecuentemente sobrepasados por cargas administrativas de trabajo que les impiden otorgar la guía pedagógica necesaria a los docentes u otro personal de la escuela. Como resultado de estos retos múltiples, que a veces no van tampoco acompañados del reconocimiento necesario (económico, social o de perspectivas de carrera), el director suele experimentar una gran soledad. Los resultados de estudios llevados a cabo por la OCDE² como *Mejorando el Liderazgo Escolar* (2008³), *Los Docentes son Importantes* (2005, 2009) o TALIS (2009) ponen en relieve estas circunstancias, además del gran interés (y la dificultad) que viven muchos países para atraer y retener a buenos directores y maestros a sus centros escolares.

Los directores se enfrentan a un mayor nivel de responsabilidad originado por la descentralización, la autonomía y el importante papel de la educación en el desarrollo social y económico de los países.

El director no debería sentirse solo, pero tampoco el maestro ni la comunidad. El liderazgo en la educación debe considerarse como un trabajo conjunto donde se definen responsabilidades y se busca la mejor forma en que distintos actores pueden contribuir con sus capacidades específicas para mejorar la calidad de la educación. Las escuelas son centros de aprendizaje enclavados en comunidades. Como tales, necesitan de la implicación de los maestros, directores, mandos medios y de la comunidad que les rodea. El objetivo es trabajar hacia una mejor articulación entre lo que pasa adentro y afuera del aula. Esta mejor comunicación en cuanto a las necesidades y capacidades

² La OCDE es un organismo inter-gubernamental formado por 31 economías. Su objetivo es analizar y encontrar soluciones a problemáticas globales de orden social, económico y de medio ambiente, entre otros. Identifica buenas prácticas y ventanas de oportunidad para resolver problemáticas particulares a través de un trabajo colaborativo. Sus países miembros son : Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, 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.

³ Esta publicación consta de dos volúmenes: el primero analiza política y práctica, mientras que el segundo analiza estudios de caso de liderazgo sistémico. En 2009 se publicó la versión en español del volumen I.

de cooperación permitirá que se aprovechen mejor los recursos que se tienen. Como lo muestra la encuesta TALIS, por recursos pueden entenderse los económicos, pedagógicos o administrativos, pero igualmente los de tiempo, sentimiento de capacidad de logro de la comunidad o de solidez de tejidos sociales.

El objetivo principal de este artículo es analizar las formas en que se entiende la participación social en distintos países de la OCDE a través de los consejos escolares (también conocidos como comités escolares, juntas de gobierno o juntas de administración, por decir algunos). Para ello, la primera sección analiza algunos retos a los que se enfrentan actualmente los directores de las escuelas, como la falta de personal o de materiales para la impartición de la educación. La segunda sección retoma los resultados de PISA 2006 y analiza los asuntos en los que los consejos escolares tienen mayor presencia en distintos países. La tercera sección explica cómo están compuestos los consejos escolares dentro y fuera de la OCDE, citando además algunos retos particulares que ahí se enfrentan. Finalmente, en la última sección enumero algunos puntos de reflexión a manera de conclusión.

Algunos retos que enfrentan los directores de escuela, desde la perspectiva de la OCDE

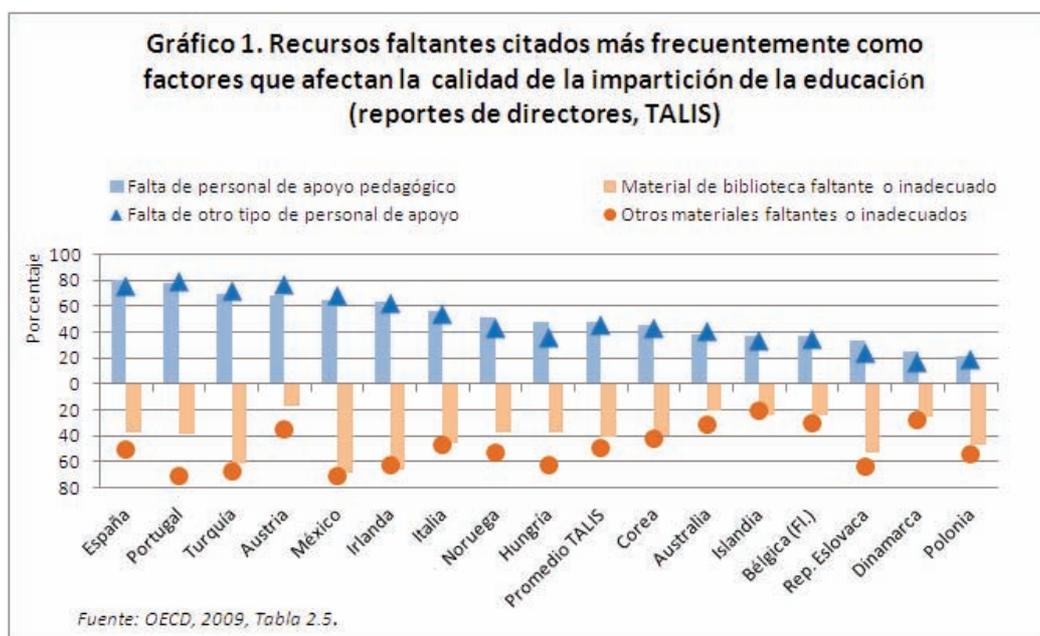
Entender los retos que enfrentan los directores en su trabajo cotidiano es un primer paso de gran importancia para ayudarles a desempeñar su labor de forma óptima. Por ejemplo, en la encuesta llevada a cabo entre 2007 y 2008 de TALIS (OCDE, 2009) se preguntó a los directores de enseñanza secundaria de los 23 países participantes cuáles eran los recursos que les faltaban, y cuya ausencia afectaban “mucho” o “en cierta medida” la impartición de la enseñanza en sus escuelas. Los recursos más reportados en promedio como faltantes fueron: la falta de personal de apoyo pedagógico y de otros tipos, que fue reportada hasta por 48% de los directores de escuela y la falta de material de biblioteca, o el tener que lidiar con otro tipo de material faltante o inadecuado, que en este caso, fue reportado por hasta 50% de los directores participantes⁴.

Como lo muestra el Gráfico 1, de entre los países participantes, los directores de escuela en España fueron quienes más reportaron la falta de personal de apoyo pedagógico como un factor que afecta en gran medida la calidad de la impartición de la enseñanza en sus escuelas. Con un 81%, España casi duplica la media reportada de 48% de los países participantes. España también fue uno de los países donde un mayor porcentaje de los directores (75%) reportó la falta de personal como factor importante, sólo detrás de Portugal (78.5%) y de Austria (77%). Por el contrario, en la República Eslovaca, Dinamarca y Polonia, sólo el 30% o menos de los directores reportaron en menor medida estos factores.

Según el 81% de los directores españoles (TALIS 2009), falta personal de apoyo pedagógico en sus escuelas.

⁴ De entre los otros factores preguntados a directores de enseñanza secundaria, éstos reportaron que afectaban “mucho” o “en cierta medida” la calidad de la enseñanza impartida en la escuela: la falta de maestros calificados (37.5% de la media de los directores en los países participantes), la falta de técnicos de laboratorio (33%), material de instrucción faltante o inadecuado (34%) y computadoras para instrucción faltantes o inadecuadas (43%). Fuente: OECD, 2009, Tabla 2.5.

En cuanto a la falta de materiales, la situación de España es diferente, puesto que se encuentra ya sea por debajo o alrededor de la media de los 23 países participantes. Por el contrario, México, Irlanda, Turquía, Brasil, Bulgaria y la República Eslovaca son países donde más del 50% de los directores reportaron la falta de estos materiales como factor negativo importante (ver Gráfico 1). Este tipo de carencias refleja dos dimensiones clave del papel del director. El primero es el de líder pedagógico, cuya función es orientar a maestros u otras instancias al interior de las escuelas, como directores técnicos de departamentos, para que desempeñen lo mejor posible su función de formar a los alumnos. El segundo es el de gestor o administrador, que se refiere a la necesidad de asegurar que el aprendizaje se lleve a cabo en entornos apropiados. Estos datos muestran, sin embargo, cómo, desde el punto de vista de los directores, no siempre es fácil llevar a cabo estas tareas, ya que las condiciones distan a veces de ser las ideales; es importante que se definan sus funciones y que reciban el apoyo apropiado para llevarlas a cabo. Por ello, es necesario reflexionar acerca de cómo apoyar a los directores y distribuir las tareas entre los distintos miembros del liderazgo escolar.



Asimismo, dentro de la tarea del director se encuentra la de vincular la escuela a la comunidad que le rodea, para fortalecer el enfoque en sus necesidades específicas y lograr que los padres apoyen la educación de sus hijos. En este marco entran los consejos escolares, compuestos por miembros de la comunidad, padres y otros representantes de la comunidad o de la escuela, como pueden ser alumnos o docentes.

Articular el aula, la escuela y la comunidad: una labor de liderazgo compartido

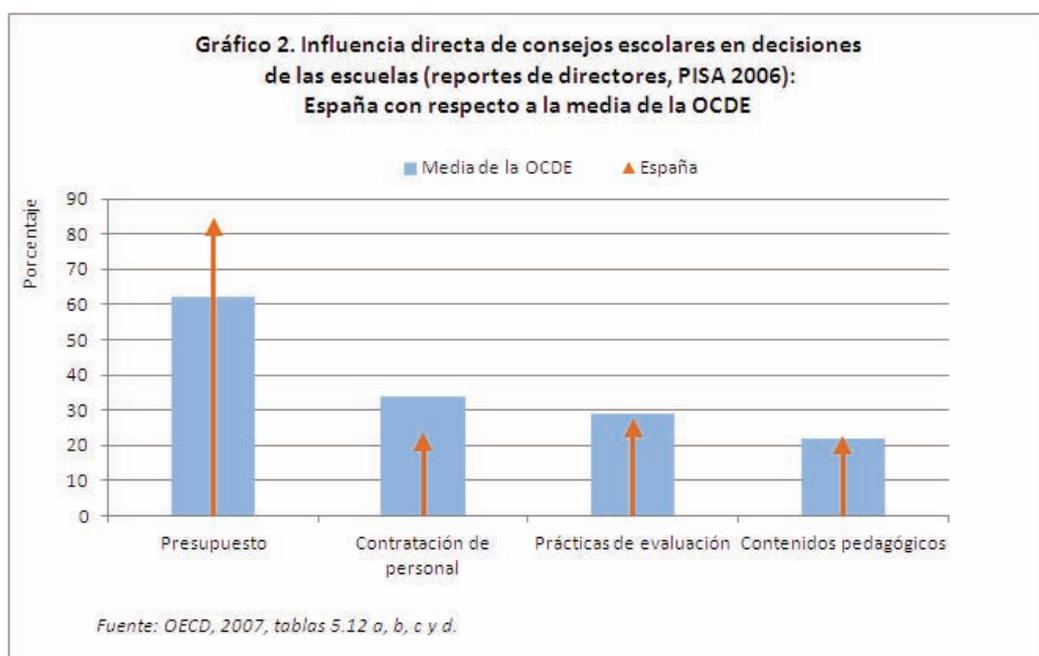
La evidencia ha demostrado que el director tiene un papel muy importante en la mejora de los resultados al generar buenos equipos que colaboren en la escuela y el ambiente adecuado para el aprendizaje y la enseñanza. Ese papel de líder ha recaído tradicionalmente en el director. Pero conforme se expanden los sistemas educativos y se amplían las tareas para otorgar una educación de calidad, el director aprende a delegar

cada vez más las crecientes responsabilidades en la toma de decisiones en su escuela. El papel de liderazgo entonces se comparte con otros actores, que muchas veces abarcan a la comunidad misma.

Dependiendo del país, el director puede trabajar en el plano formal según esquemas de liderazgo compartido con autoridades superiores o mandos medios al interior de la escuela. En algunos casos, esta distribución de autoridad se canaliza en mayor o menor medida también a los padres, maestros, alumnos y otros representantes. Los consejos escolares están pensados en general para crear un lazo entre la comunidad y la escuela que permita tomar mejores decisiones para la mejora de la calidad de la educación impartida en el centro. El grado de implicación, el tipo de atribuciones o la composición de los consejos escolares varían sin embargo considerablemente entre los países de la OCDE. Por ello, es preciso visualizar a los consejos escolares en los países de la OCDE como entidades heterogéneas.

Los consejos escolares en los países de la OCDE son entidades heterogéneas para crear un lazo entre la comunidad y la escuela para mejorar la calidad de la educación.

A grandes rasgos, los resultados de PISA muestran que la participación en aspectos de la escuela no se da de forma homogénea entre los países de la OCDE, pero tampoco en función del tema que la escuela trate. Como lo muestran los resultados de PISA 2006, en el promedio de los países de la OCDE, los consejos escolares de las escuelas suelen participar en cuestiones de elaboración de presupuestos en 62% de los casos, pero sólo en 34% de los casos en cuestiones respectivas a las políticas de personal, y en menor medida (29%) en decisiones acerca de prácticas de evaluación y acerca de contenidos educativos (22%). Como lo muestra el Gráfico 2, excepto por el involucramiento en cuestiones presupuestarias, España se muestra por debajo de la media de la OCDE en estos asuntos también (ver gráficos 2 y 3).



En el área del **presupuesto**, existe un gran número de países donde los consejos escolares tienen una importancia generalizada, incluida España. En Bélgica, Chile (país miembro de la OCDE desde 2010), República Checa, Hungría, Corea, Luxemburgo,

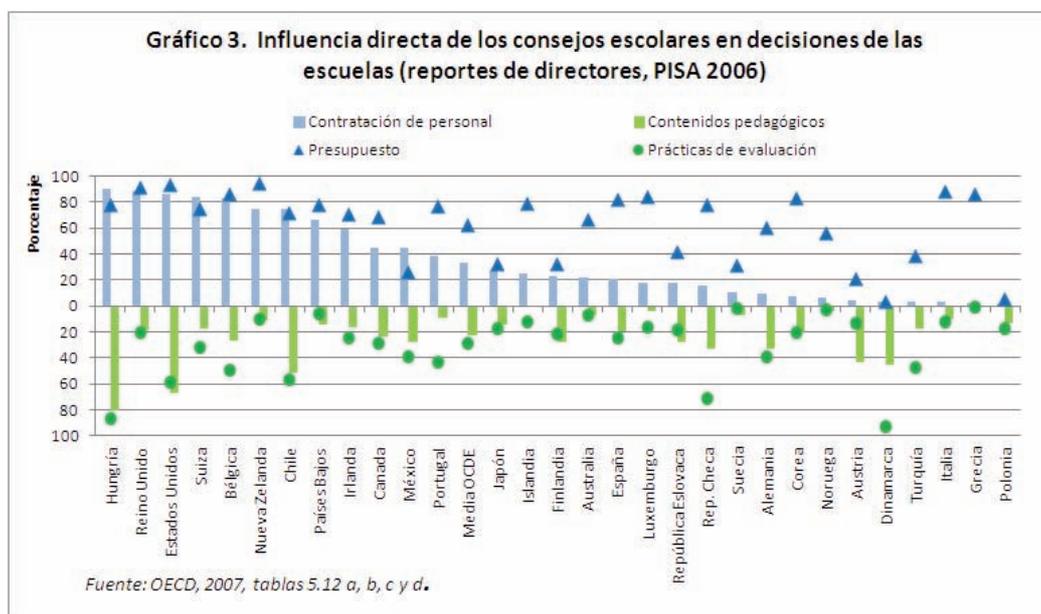
Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal, el Reino Unido y Estados Unidos, alrededor del 70% de los estudiantes están inscritos en escuelas donde los directores reportaron que los consejos escolares (o juntas de gobierno) ejercen una influencia directa en la toma de decisiones en cuestiones presupuestarias.

En el caso de cuestiones relacionadas con la **contratación de personal**, los actores con mayor incidencia suelen ser las autoridades educativas regionales o nacionales (58% de los alumnos en PISA), seguidos en importancia por los consejos escolares. En Bélgica, Chile, Hungría, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos, más del 70% de los alumnos estudian también en escuelas donde los consejos escolares juegan un papel directo en cuestiones de contratación de personal.

En cuanto a **prácticas de evaluación**, por el contrario, sólo en República Checa, Dinamarca y Hungría el porcentaje de estudiantes supera el 70% de alumnos en los centros escolares seleccionados. El papel directo suele ser jugado con mayor frecuencia por los cuerpos de maestros o por autoridades regionales, estando la media de la OCDE entre el 65% y 60% para estos actores.

En un gran número de países los consejos escolares tienen importancia en el área del presupuesto. Su influencia es menor en la contratación del personal, en la evaluación o en las decisiones sobre contenidos pedagógicos.

En las decisiones tomadas con respecto a los **contenidos pedagógicos** que reciben los alumnos, los consejos escolares (o su equivalente) no suelen jugar un papel de importancia. En cambio, este papel es jugado generalmente por las autoridades educativas regionales o nacionales (66% de los alumnos muestreados en PISA), así como por los cuerpos de maestros (67%). Entre los países de la OCDE, sólo en Chile, Hungría y Estados Unidos se reportó que los consejos escolares incidían sobre los contenidos recibidos por más de 50% de alumnos de estos países. En Hungría, sin embargo, este porcentaje es muy elevado (80%) mientras que en Estados Unidos, éste llega al 68% y en Chile, al 52%. En algunos de estos países, los consejos escolares son instituciones profesionalizadas.



Vemos entonces cómo, dependiendo del tema, los consejos escolares juegan una importancia distinta, aunque las decisiones de los consejos escolares pueden llegar a abarcar a una gran población de estudiantes. Estas categorías generales permiten establecer uno de varios parámetros de la importancia de los consejos escolares en el liderazgo compartido de la escuela. Sin embargo, la variedad de temas y conformación de estos pueden variar mucho de un país a otro.

De forma adicional, cabe resaltar también la importancia que juega el tipo específico de liderazgo ejercido en la escuela para implicar a sus actores clave como la comunidad, mandos medios, maestros y directores. Como explica Spillane (2005), no sólo es importante el “qué”, sino también el “cómo”, y aquí el liderazgo implica no solamente las acciones de los actores dentro de una comunidad escolar, sino también la forma en que éstos interactúan. Esto es importante porque el o los líderes escolares desempeñan el rol de conexión entre el entorno y la escuela. Por ello, en el plano informal, la capacidad de participación también depende de la formación y carácter específicos del director y del resto de los actores acreditados como líderes. Harris y Chapman estudiaron 10 escuelas en Inglaterra que podían ser consideradas como exitosas a pesar de encontrarse en circunstancias adversas. Un común denominador encontrado en estas escuelas fue la capacidad del director para incentivar la toma de decisiones y resolución de problemas de forma colectiva. Esto era siempre por medio del “empoderamiento” de los alumnos, del personal y de los padres (Harris y Chapman, 2002).

Para ilustrar este punto, podemos referirnos también al caso específico de una escuela secundaria en Inglaterra, que es un ejemplo de liderazgo exitoso en un contexto socioeconómico difícil. Para la directora de este centro escolar, el secreto de su éxito era el “enfocarse en la enseñanza y el aprendizaje, tener excelentes relaciones y que los padres estén contentos de venir a la escuela”, (OFSTED, 2009a). En el caso de las escuelas primarias, se enfatizó también el papel del director y de los maestros para involucrar a los alumnos en su aprendizaje, así como la gran importancia que dan estas escuelas a su papel comunitario:

“Todas las escuelas primarias son cercanas a sus comunidades. Las mejores son parte de ellas: ven a un adulto de casi todas las familias cada día. Muchas tienen asociaciones de padres o “amigos” de la escuela, padres que ayudan y una fuente de voluntarios motivados. Si las escuelas tienen suerte, la mayoría de los padres valora a la educación, y están interesados en apoyar el aprendizaje de sus alumnos. Los maestros pueden formar una alianza productiva con ellos. Los padres vienen a reuniones y “noches abiertas” y juegan un papel importante en la vida de la escuela” (OFSTED, 2009b) (Mi traducción).

En efecto, el papel del director de la escuela es muy importante pero, regresando a la perspectiva formal, es relevante preguntarse cómo están conformadas las estructuras de los consejos escolares y en qué medida permiten o dificultan interacciones eficientes con el resto de los actores. Como lo muestra la sección siguiente, el dilema que enfrentan algunos países no es sólo de cómo dar mayor poder a los consejos escolares, sino que

a veces los integrantes de los consejos escolares consideran que estas facultades son de hecho excesivas. Los intercambios eficientes parecen residir no solamente en otorgar mayor libertad y facultades de ambos lados, sino también en escuchar las necesidades y posibilidades que cada centro escolar se siente con la capacidad de desarrollar.

¿Quién forma parte de los consejos escolares? Formas distintas de entender a la participación social⁵

Los consejos escolares pueden ser desde un consejo consultivo, pasando por una función ejecutiva a una rectora o profesional. Unos están conformados por miembros voluntarios y otros pueden ser instituciones profesionales.

En general, los consejos escolares han sido concebidos como una forma en que la comunidad puede participar en la calidad de la educación impartida en su centro. Sin embargo, el tipo de actividades y conformación también ilustran intenciones diversas con que fueron creados. Por ejemplo, los consejos escolares pueden ser desde un consejo consultivo (como en Corea), pasando por una función ejecutiva (Francia) a una rectora (Dinamarca) o profesional. Otra diferencia puede ser que algunos están conformados por miembros voluntarios, mientras que otros pueden ser instituciones profesionales con personal a tiempo completo y que reciben una remuneración por el ejercicio de sus funciones, como es el caso en Bélgica flamenca, si bien estos no son a nivel de la escuela individual sino consejos escolares de grupos de escuelas. Las experiencias y formas de organización de los países pueden entonces variar significativamente.

Por dar algunos ejemplos, es posible identificar países cuyo reto principal es el de redistribuir un liderazgo fuertemente centralizado en la figura del director, y que deja poco espacio de acción a los centros escolares, o donde la repartición de funciones se ha hecho pero la falta de preparación aún no permite que se lleven a cabo funciones de manera tan eficiente como se desearía. Algunos países en esta situación son Corea, Chile y España.

En el caso de Corea, por ejemplo, la autoridad del director ha ido aumentando con los años, pero la capacidad de decisión sigue siendo concentrada sobre todo en esa figura y los niveles de autonomía son aún bajos. El liderazgo es menos compartido entre mandos medios, quedando sólo entre el director, el subdirector y el jefe de maestros. Si bien existen consejos escolares compuestos por padres, maestros y representantes de la comunidad local, el grado de responsabilidad es muy generalizado en las escuelas en cuestiones presupuestales (como se muestra arriba), y el margen de decisión de estos consejos se limita por lo tanto al área administrativa. Por ello, existe una tensión entre el director y los consejos escolares, dada la falta de canales de comunicación establecidos y las demandas de estos últimos por mayor transparencia y una mayor presencia en la toma de decisiones de la escuela.

En Chile, por el contrario, en cada escuela, las decisiones son tomadas por el director, en cooperación con el director adjunto, un inspector general, responsables de programas, el

⁵ Esta sección ha sido preparada con base en información obtenida de los Informes Nacionales comparados preparados para la actividad Mejorando el Liderazgo Escolar de la OCDE. Para profundizar en el tema, el lector puede dirigirse a la página web: www.oecd.org/edu/schoolleadership.

En España el entrenamiento de los directores no es suficiente, lo que dificulta el desempeño de sus tareas y la buena organización y cooperación con los consejos escolares.

jefe de departamento técnico, entre otros actores. Además, desde 2004 se instauró una ley que obliga a todas las escuelas subvencionadas a instalar consejos escolares. Estos están conformados por el director de la escuela, el sostenedor (dueño), los presidentes de la asociación de padres de familia y de la asociación de estudiantes (en el caso de escuelas de enseñanza secundaria). Este cambio estructural implica, sin embargo, necesidades de cambios de hábitos, en que el director se habitúe a compartir el liderazgo y a desarrollar prácticas menos autoritarias y más comprensivas.

En España, los equipos de liderazgo están compuestos por actores internos y externos a la escuela, entre los que se encuentran: padres de familia, representantes de los maestros, estudiantes, un representante de la administración local y del cuerpo administrativo de la escuela. El entrenamiento de los directores sin embargo generalmente no es suficiente, lo que dificulta no sólo el desempeño de sus tareas, sino la buena organización y cooperación junto con los consejos escolares.

Por otro lado, se encuentran también países donde el papel del director es relativamente más débil o desempeña un papel más compartido con los consejos escolares, ya sea debido a los bajos niveles de autonomía existentes en el centro escolar o a las fuertes atribuciones conferidas a los consejos escolares. En este último caso, justamente el alto grado de responsabilidad conferido a los consejos escolares puede ser incluso factor de dificultad para reclutar miembros, al considerarse sus miembros poco preparados para lo que se espera de ellos o incapaces de conceder suficiente tiempo y recursos para llevar a cabo las funciones requeridas. Ejemplos de países miembros y no miembros de la OCDE que enfrentan este tipo de problemáticas son Portugal, Dinamarca, Eslovenia, Irlanda del Norte, Nueva Zelanda, Escocia y Bélgica Flamenca.

En Portugal, por ejemplo, los directores colaboran con mandos medios (coordinadores departamentales) que desde 2008 tienen capacidades de evaluación docente. Pero además, la autoridad se distribuye entre los mandos superiores, dentro de los cuales están considerados los presidentes: a) del consejo escolar, b) del consejo pedagógico y c) el presidente ejecutivo de dirección. Sin embargo, su mandato está limitado a un carácter consultivo, puesto que no supervisan o evalúan. Las asambleas escolares tienen como función estudiar, aprobar y evaluar proyectos, así como encargarse de cuestiones presupuestarias de la escuela. Estos cuerpos están constituidos por una variedad de actores, que incluye no solamente a los maestros, al resto del personal o a los alumnos, sino también a autoridades locales y a representantes de distintas proveniencias del entorno social y cultural. Sin embargo, en el caso de Portugal, uno de los retos principales es también volver atractiva la profesión del director, lo que se debe en parte a su falta de libertad para tomar decisiones, dada la rigidez de los procesos y la falta de apoyo y seguimiento a sus actividades.

En el caso de Dinamarca y Eslovenia los consejos escolares tienen facultades más amplias. Por ejemplo, pueden contratar y despedir personal de la escuela, elaborar programas de trabajo y aprobar el presupuesto con la guía del director. En Dinamarca,

el número de miembros puede ir de 5 a 7 (en el caso de la educación obligatoria) a 6 o 12 miembros (en el caso de la educación post-obligatoria), que involucra a padres de familia, maestros, alumnos, así como también a otros actores exteriores a las escuelas. Esto puede implicar ciertos retos de equilibrio de poderes ya que, en ocasiones, la importancia de estos actores externos es muy fuerte. Esto puede generar también demandas contradictorias que el Director deberá ayudar a conciliar. En Eslovenia, sin embargo, la autoridad de los consejos escolares es más amplia, ya que constituyen el órgano máximo de gobierno y pueden, incluso, despedir al director en caso de encontrar su desempeño no apto (aunque ésta no es una práctica común). Los consejos escolares están conformados por representantes de los padres de familia, maestros, miembros de la comunidad, así como de un “fundador”. Sorprendentemente, en comparación con Dinamarca, en este caso la autoridad del director se encuentra muy centralizada y esto constituye uno de los retos principales del sistema.

Irlanda del Norte nos da otro ejemplo de un sistema donde es el consejo escolar (o junta de gobernadores) el que predomina sobre el director. El consejo escolar está conformado por maestros, padres, el director, otros miembros del personal de la escuela, entre otros. Las leyes de Irlanda del Norte facultan a estos consejos, y no al director solamente, a definir la dirección estratégica que seguirá la escuela y cómo se implementarán estas decisiones. Sin embargo, esta carga de responsabilidades comparada con una débil atribución de capacidades de decisión puede ser motivo de que la profesión de director tampoco resulte atractiva en esta región.

En Nueva Zelanda, esto se aplica también a los consejos escolares, quienes han recibido muy amplias responsabilidades tras un proceso de descentralización reciente llevado a cabo por este país. Los consejos escolares están compuestos por miembros de la comunidad educativa, el director de la escuela, representantes del personal de la escuela, así como un estudiante (aunque este papel tiene menor importancia). Entre sus responsabilidades está el monitoreo del director de la escuela, pero también el rendir cuentas a la comunidad y al gobierno acerca de temas como: el seguimiento de regulaciones; cuestiones de salud, seguridad y financieras; pero también llevan cuestiones de gestión estratégica, de auto-valoración y de desempeño de los alumnos. Sin embargo, en este caso específico, se argumentó que el número de tareas y grado de responsabilidad era demasiado grande para ser de carácter voluntario. Ello, a pesar de que 81% de los miembros de los consejos escolares habían recibido capacitación para llevar a cabo sus funciones (algo similar a lo que ocurre en Inglaterra). Nueva Zelanda experimenta entonces igualmente problemas para reclutar miembros entre las estructuras de liderazgo, pero con respecto a consejos escolares. Actualmente, por lo tanto, el gobierno neozelandés busca un punto medio que permita a la escuela un grado suficiente de responsabilidad en la toma de decisiones que esté justo a la medida de las capacidades y posibilidades de implicación de los consejos escolares.

Por dar otros ejemplos de países donde el rango de responsabilidades es muy amplio, en Hungría (donde el director define las tareas del consejo escolar de su escuela),

En diversos países no es fácil atraer nuevos miembros a los consejos escolares por la gran responsabilidad y por el tiempo que esta tarea implica.

Inglaterra, Irlanda y Dinamarca tampoco es siempre fácil atraer nuevos miembros a los consejos escolares. Entre las razones está la gran responsabilidad o el tiempo que esta tarea implica. En el caso de Inglaterra, incluso, el 10% de los puestos en consejos escolares permanece vacante normalmente durante el año escolar.

En Escocia, una solución ofrecida a este dilema ha sido la implementación en 2007 de los Consejos de Padres de Familia, quienes pueden decidir al interior de su escuela cuáles serán las atribuciones y responsabilidades que éstos asumirán, de acuerdo a la realidad específica del centro escolar de sus hijos. No obstante, la definición y delegación de responsabilidades son aún objeto de procesos que no están bien definidos. A pesar del aumento en complejidad de las tareas que tiene que desempeñar el director o el sentimiento de que las herramientas recibidas no son suficientes para hacer frente a estos retos, el director y los consejos de padres enfrentan aún dificultades para definir y delegar responsabilidades. Esto se da en un contexto de mayor apertura, pero también de mayor exigencia por parte de los padres para desempeñar este papel.

Bélgica Flamenca es uno de los casos más ilustrativos de un fuerte liderazgo escolar aunado a una presencia importante de los consejos escolares en la toma de decisiones (tanto a nivel formal, como en la parte efectiva). En esta región, como en Escocia, los consejos escolares se organizan por agrupaciones de escuelas, y pueden determinar con gran libertad cuáles serán sus funciones y obligaciones. Estas no implican solamente la dimensión administrativa de la escuela, que incluye la definición de responsabilidades del director mismo o la contratación de personal. También incluye un margen de decisión en cuestiones pedagógicas, como currículo y métodos educativos. Cabe aclarar, sin embargo, que la mayoría de las veces se trata de consejos profesionales, aunque puede estar conformado por cuerpos voluntarios o mixtos.

A manera de conclusión: algunas reflexiones sobre los consejos escolares y su función en las escuelas

Los directores se enfrentan constantemente con retos diversos en sus centros escolares, entre los que se encuentran recursos escasos en cuestión de personal y materiales y, al mismo tiempo, mayores responsabilidades. Es importante, por lo tanto, que los directores tengan en sus manos recursos y apoyo suficientes para enfrentar estos retos, así como una definición clara de sus tareas y un reconocimiento adecuado por la labor que esto implica. Una forma de ayudar a que desempeñen su tarea de líderes escolares es por medio de la repartición de estas responsabilidades. Actores como los consejos escolares se vuelven entonces cada vez más puntos clave de apoyo para compartir el liderazgo escolar y mejorar la calidad de la educación impartida.

Un análisis a través de distintos países muestra que la composición, grado de responsabilidad y tipo de tareas desempeñadas por los consejos escolares varían enormemente entre estos países. En efecto, la heterogeneidad de los consejos escolares en los países de la OCDE ofrece un crisol valioso de experiencias para aprender sobre

La heterogeneidad de los consejos escolares en los países de la OCDE ofrece un crisol valioso de experiencias para aprender sobre cómo mejorar el liderazgo de las escuelas.

cómo mejorar el liderazgo de las escuelas. Entre los dilemas que los consejos escolares enfrentan actualmente, por ejemplo, no sólo debemos referirnos a una autoridad centralizada o a la falta de capacidad de decisión de los consejos escolares. Por el contrario, en algunos países como Nueva Zelanda o Inglaterra, el dilema principal se encuentra en la gran importancia de las tareas solicitadas a estos actores, y que ellos consideran demasiado elevadas para un organismo de carácter voluntario. Algunos países, por otro lado, tratan de moldear las funciones de los consejos escolares de acuerdo a las necesidades y capacidades identificadas en el centro escolar, como en Escocia, o profesionalizando a sus consejos escolares, como lo ha hecho Bélgica flamenca.

En efecto, un factor clave es no sólo el “qué”, sino también el “cómo”. La forma en que se relacionan los actores en el plano informal es esencial, pero el diseño de estructuras adecuadas puede también ayudar en gran medida a facilitar interacciones productivas para un entorno escolar más eficiente y equitativo ■

Referencias bibliográficas

- HARRIS, A. y CHAPMAN, C. (2002): Democratic Leadership for School Improvement in Challenging Contexts. *International Electronic Journal for Leadership in Learning*. Vol 6, No. 9.
- HOPKINS, D., NUSCHE, D. y PONT, B. (2008): *Improving School Leadership: Volume II, Case Studies on System Leadership*, París: OECD.
- OECD, (2007): PISA 2006: *Science Competencies for Tomorrow's World*, Volumes 1 and 2: Analysis, París: OECD.
- OECD (2009): *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First results from TALIS*, París: OECD.
- OFSTED (2009a): *Twelve Outstanding Secondary Schools: Excelling Against the Odds*, The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Londres.
- OFSTED (2009b): *Twelve Outstanding Primary Schools: Excelling Against the Odds*, The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Londres.
- PONT, B., NUSCHE, D. y MOORMAN, H. (2009): *Mejorar el Liderazgo Escolar: Volumen I, políticas y prácticas*. París: OECD.
- SPILLANE, J. (2005): “Distributed Leadership”, *The Educational Forum*, The H.W. Wilson Company, Vol. 69, pp. 143-150.

Breve currículo

Diana Toledo Figueroa es analista de la División de Políticas de Educación y Formación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Colabora actualmente

en el Proyecto de Colaboración entre México y la OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas en México. Desde 2007, ha colaborado activamente en varios proyectos de la OCDE en la sede de París, entre ellos: el reporte de *PISA 2006*, la *Encuesta TALIS*, *Panorama de la Educación* (2007, 2008, 2009), el reporte sobre valor añadido de la OCDE *Measuring Improvements in Learning Outcomes*, la reciente publicación *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes* (editado por Susan Sclafani), entre otros. Es Doctora en Socio-Economía del Desarrollo y Maestra en Estudios Comparados sobre el Desarrollo por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París, Francia. Posee igualmente una licenciatura en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).