



ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA ESCOLAR

BRIEF | por Analía Jaimovich*

¿Cómo mejoran los sistemas educativos?

¿Qué rol pueden cumplir las estructuras de gestión de la educación en el aseguramiento de procesos de mejora continua a nivel sistémico?

Para mejorar la calidad de la educación, varios países de América Latina y el Caribe están implementando reformas institucionales que modifican las responsabilidades de los diversos niveles de gestión de la educación (nacional, sub-nacional, local, escolar). Con la finalidad de contribuir al diálogo técnico en relación con estas reformas institucionales, la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un análisis comparativo de la arquitectura institucional de cinco sistemas educativos de alto rendimiento: la Provincia de Ontario en Canadá, el Estado de Massachusetts en los Estados Unidos de América, Finlandia, los Países Bajos, y Nueva Zelanda.

*Especialista en Educación, BID. Este brief es producto de un estudio coordinado por Emiliana Vegas, Jefa de la División de Educación del BID, y Analía Jaimovich, y en el cual colaboraron Catalina Covacevich, Chelsea Coffin, Katherina Hruskovec, y Lorena Landeo.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

MEJORAS EN COBERTURA, DESAFÍOS EN CALIDAD

Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe han mejorado significativamente su cobertura educativa. Sin embargo, esto no se ha traducido en mejores aprendizajes:

» En 2012, de los 65 países que participaron en el examen PISA de la OCDE, los países latinoamericanos se posicionaron entre los lugares 51 y 65 en matemática y 47 a 65 en lectura, con un porcentaje alarmante de

alumnos que se desempeña en los niveles más bajos.

» Más aún, en los países latinoamericanos el porcentaje de estudiantes con alto desempeño en matemáticas no supera el 2%, a comparación de 55% en Shanghái, China. En lectura la situación es similar.

¿CÓMO ASEGURAN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE ALTO RENDIMIENTO?

Las unidades de gestión de la educación (a nivel central, sub-nacional, local, y escolar) normalmente cumplen funciones administrativas (por ejemplo, procesos de contratación de personal, pagos de salarios, transporte y alimentación escolar, etc) y/o funciones pedagógicas (por ejemplo, definición del curriculum, definición de marcos de evaluación del personal, implementación de programas de desarrollo profesional docente, provisión de asesoría técnica a las escuelas, etc). De todas las funciones que pueden cumplir las unidades de gestión de la educación, este análisis se centra en las formas en que se organizan las funciones pedagógicas, prestando especial atención al monitoreo de la calidad de la educación y al soporte pedagógico a las escuelas.

Los sistemas educativos analizados organizan la gestión de la educación de diversas maneras:

» En un extremo, sistemas como Finlandia, Ontario, y Massachusetts agrupan sus escuelas en estructuras de gestión intermedias (municipios, consejos escolares, distritos) responsables de la gestión administrativa y pedagógica de grupos de escuelas de tamaño variable. El Ministerio de Educación central (a nivel nacional en Finlandia, a nivel provincial/estadual en Ontario y Massachusetts) se relaciona con las escuelas principalmente a través de estas estructuras intermedias.

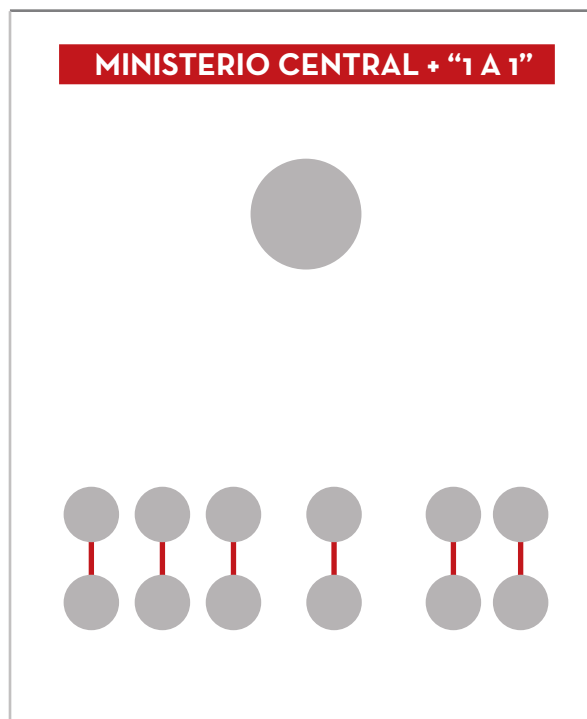
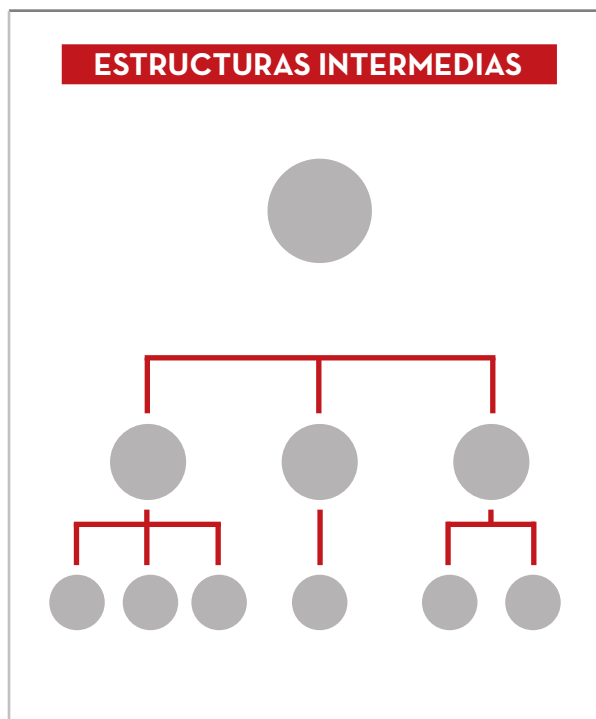
» En el otro extremo, en sistemas como Nueva Zelanda predomina una relación más directa entre el nivel central y las escuelas, que son gobernadas por consejos de escuela a nivel de cada escuela. Estos consejos de escuela son los responsables directos de la administración operativa y pedagógica de su

escuela, y son quienes se relacionan con el Ministerio de Educación en forma directa.

- » Los Países Bajos son un caso intermedio, con una combinación entre consejos de escuela a nivel de cada escuela, consejos de escuela que gestionan más de una escuela, y municipios que gestionan un número variable de escuelas.

Independientemente de la forma que tomen, en todos los casos las unidades básicas de gestión del sistema (municipios en Finlandia, consejos escolares en Ontario, distritos en Massachusetts, consejos de escuela en Nueva Zelanda y los Países Bajos) tienen responsabilidad administrativa y de monitoreo y soporte pedagógico a las escuelas (en forma directa o tercerizada).

FIGURA 1: NIVELES DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN



¿EN QUÉ SE PARECEN ESTOS SISTEMAS?



Déjame mirarte y veremos qué necesitas: uso de la información para identificar necesidades

Todos los sistemas crean ambientes ricos en datos que pueden ser utilizados para tomar decisiones estratégicas para la mejora escolar, a nivel central, a nivel de la unidad básica de gestión (distrito, consejo escolar), y a nivel escolar. Para hacerlo, los sistemas de información utilizan variedad de fuentes de datos, y mecanismos formales e informales de recolección de información. El foco de la generación de datos está puesto en la identificación de necesidades de mejora en el sistema. La identificación de necesidades se hace en forma conjunta con las escuelas.

- » Los Países Bajos usan un sistema de inspección basado en el riesgo. El Inspectorado evalúa el riesgo de cada escuela de no llegar a los estándares mínimos de calidad, recogiendo información de varias fuentes: logros de los estudiantes, informes de autoevaluación de las escuelas, informes financieros de las escuelas, demandas de los padres, etc. Sobre la base del análisis de riesgo, el Inspectorado visita las escuelas para recoger información adicional.
- » *El Ontario Statistical Neighbors* es un sistema de información diseñado para ayudar al Ministerio y a los consejos escolares a supervisar la calidad de la

educación e identificar necesidades de mejora en el sistema. El sistema recoge información del Ministerio de Educación, resultados estudiantiles en los exámenes provinciales, información demográfica, y otros datos. Hace la información disponible para diversos perfiles de usuarios (el Ministerio central, los distritos, las escuelas) para que pueda ser utilizada en la identificación de necesidades de mejora.

Directo al punto: uso de la información para focalizar los procesos de soporte

Las escuelas son catalogadas según el nivel de apoyo que requieren en función del análisis de los resultados de desempeño de los estudiantes y otros datos. La provisión de asesoría técnica para la mejora se focaliza prioritariamente en las escuelas que más lo necesitan.

- » En Nueva Zelandia, las escuelas se auto-evalúan, y además la *Education Review Office* realiza una evaluación externa y cataloga a las escuelas en tres grupos: de alto rendimiento, rendimiento medio (cumplen con los requisitos), y escuelas de bajo rendimiento (no cumplen con los requisitos mínimos). Las escuelas reciben seguimiento diferenciado según en qué grupo estén: cada 4 o 5 años en el primer grupo, cada 3 años en el segundo, anualmente en el tercero.

» Massachusetts clasifica a sus escuelas y distritos escolares en cinco niveles de acuerdo con su progreso en relación con la meta de disminuir las brechas de aprendizaje a la mitad en 2017. Los distritos y escuelas que están más lejos de alcanzar la meta reciben apoyo prioritario de centros de soporte pedagógico especializados llamados DSACs. Los distritos y escuelas que, a pesar del apoyo, están en situación crítica son intervenidos.

Se mejora “desde adentro” con apoyo “desde afuera”

Los mecanismos de soporte asumen que las escuelas son responsables por su propio proceso de mejora, pero que necesitan soportes externos para seguir mejorando una vez que han llegado al límite de sus capacidades. Los mecanismos específicos de asesoría técnica varían, pero un elemento común es la presencia de un agente externo que puede entender las necesidades de la escuela y apoyarla en su proceso de mejora.

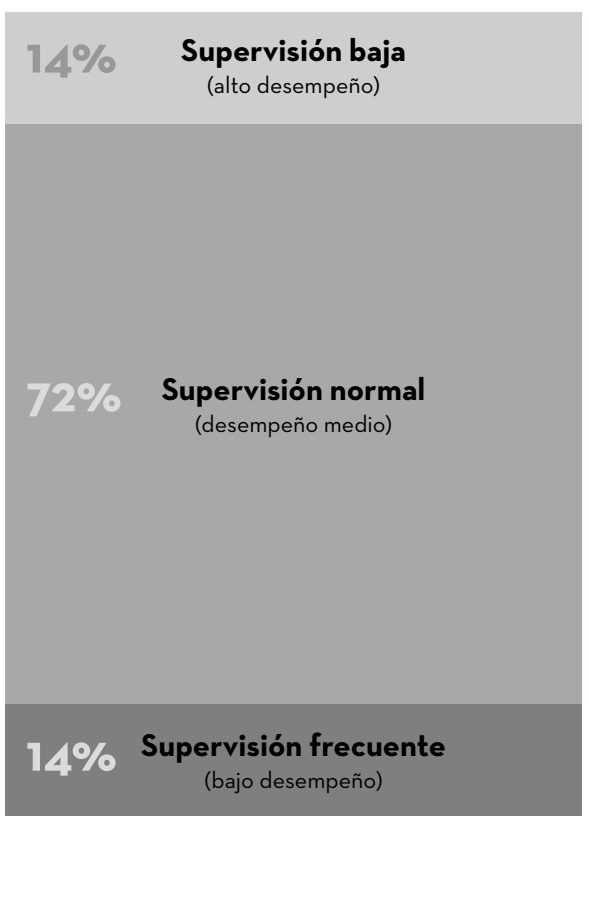
- » En Finlandia, Ontario, y Massachusetts, el rol de soporte externo tiende a ser asumido prioritariamente por las unidades de gestión local.
- » En Nueva Zelanda y los Países Bajos, el rol de soporte externo es realizado por el ministerio central y por agentes privados contratados por los consejos de escuela.

Primero el soporte para la mejora, en última instancia las consecuencias

Los mecanismos de rendición de cuentas están alineados con los mecanismos de provisión

de soporte para la mejora. Una vez que se identifican las necesidades de mejora de una escuela (o de una unidad de gestión local), se dispara primero un proceso de provisión de soporte, y sólo en última instancia se recurre a medidas extremas como la intervención, desfinanciación, o el cierre de instituciones.

FIGURA 2: FOCALIZACIÓN DEL SOPORTE EN NUEVA ZELANDIA



¿EN QUÉ SE DIFERENCIAN ESTOS SISTEMAS?



Yo te ayudo: la unidad local de gestión de la educación es proveedor directo de servicios de soporte

En Finlandia, Ontario, y Massachusetts, la unidad local de gestión de la educación (municipio, consejo escolar, distrito) actúa como un proveedor directo de servicios de soporte para la mejora escolar. Las unidades de gestión local tienen planteles especializados en el monitoreo de la calidad y la provisión de apoyo técnico pedagógico a las escuelas. En las unidades de gestión que administran muchas escuelas, las escuelas en general se organizan en redes de 15 a 30 instituciones, y el soporte pedagógico se organiza en función de las necesidades de la red.

- » En Helsinki, Finlandia, las escuelas se organizan en redes de aproximadamente 25 escuelas. Cada una de estas redes está a cargo de un líder distrital que les hace seguimiento.
- » En Boston, Massachusetts, las escuelas primarias se organizan en redes de 15 escuelas. Cada una de estas redes cuenta con un coordinador pedagógico de la red, y un equipo de profesionales encargados de proveer soporte directo y facilitar vínculos entre las escuelas de la red y las oficinas de gestión operativa y pedagógica del distrito.

Te ayudo a ayudar: existen mecanismos anidados para proveer soporte

En Finlandia, Ontario, y Massachusetts, cada uno de los niveles de la administración escolar, desde el ministerio central hasta la escuela, está a cargo de identificar necesidades y proveer apoyo a los niveles inferiores. Hay responsabilidad compartida por la mejora entre el centro, las unidades de gestión local, y las escuelas. Cada nivel superior en la administración es responsable por la generación de capacidad en los niveles inferiores.

- » En Ontario, la oficina de Desempeño Estudiantil del Ministerio de Educación provincial está a cargo de capacitar y proveer apoyo constante a los distritos escolares para que ellos a su vez puedan proveer soporte a sus escuelas. En paralelo al soporte que reciben de parte del distrito escolar, las escuelas catalogadas como de rendimiento insuficiente reciben apoyo en forma conjunta entre el Ministerio central y su distrito escolar. Esta focalización permite aunar esfuerzos de ambas instancias, a la vez que el Ministerio central se responsabiliza por proveer soporte en forma directa a las escuelas y distritos que más lo necesitan.
- » En Massachusetts, los distritos escolares catalogados como distritos de bajo rendimiento reciben apoyo extra por parte de oficinas especializadas del Departamento de Educación estadual.

Cada una de estas oficinas trabaja con un conjunto de entre 9 y 17 distritos para apoyarlos en su auto-monitoreo, el desarrollo de planes de mejora, y la implementación de acciones de desarrollo en el distrito y en las escuelas de bajo rendimiento. En casos extremos en que a pesar del apoyo externo el distrito no mejora, puede ser intervenido por la autoridad central.

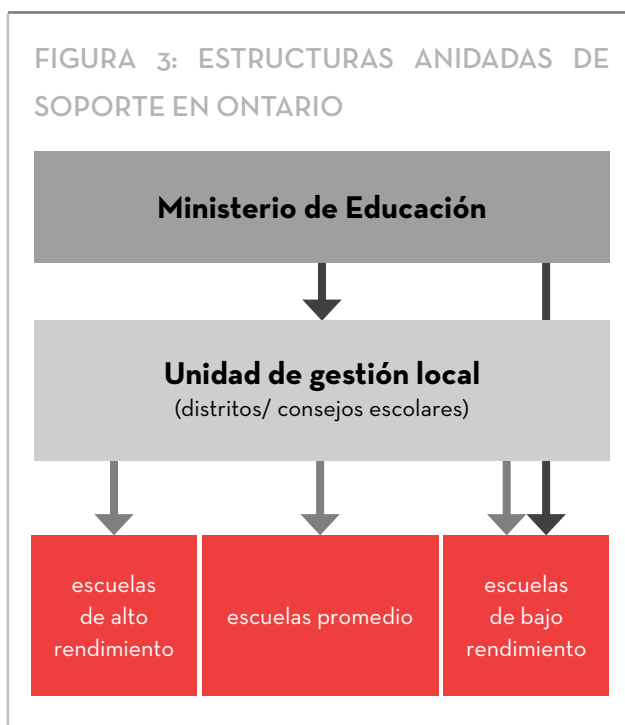
estas unidades no tienen la capacidad necesaria para poder proveer soporte directamente a la escuela. Su rol, entonces, es más bien el de un facilitador de asesoría técnica externa. Tienen la responsabilidad de conseguir y contratar agencias externas para que provean soporte a la escuela.

Te ayudo desde el centro: el ministerio central provee soporte pedagógico a las escuelas

Además del soporte externo que las unidades básicas de gestión pueden contratar, en Nueva Zelandia y en los Países Bajos los ministerios centrales cumplen un rol de proveedores de soporte pedagógico.

- » En los Países Bajos, las escuelas catalogadas como muy débiles tienen prioridad para acceder a servicios ofrecidos por el Consejo de Educación Primaria. Los servicios ofrecidos incluyen equipos de expertos que apoyan a las escuelas y equipos de análisis para entender las causas del estancamiento.
- » En Nueva Zelandia, el Ministerio de Educación tiene un cuerpo de asesores técnicos que trabajan en forma directa con las escuelas y facilitan el contacto de las escuelas con oficinas especializadas del Ministerio. Los asesores técnicos proveen soporte prioritario a las escuelas catalogadas como más débiles por la *Education Review Office*.

FIGURA 3: ESTRUCTURAS ANIDADAS DE SOPORTE EN ONTARIO



Consigo quien te ayude: las unidades básicas de gestión funcionan como facilitadores

En Nueva Zelandia y los Países Bajos, las unidades locales de gestión (consejos de escuela) son en general unidades pequeñas que funcionan a nivel de la escuela. Muchas veces

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo.

Jaimovich, Analía.

Arquitectura institucional para la mejora escolar / Analía Jaimovich.

p.cm.

1. Total quality management in education—Latin America. 2. Total quality management in education—Caribbean Area. 3. Educational evaluation—Latin America. 4. Educational evaluation—Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. II. Título

IDB-BR-148

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países que representan. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o la legislación aplicable. Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

SITIO WEB: WWW.IADB.ORG/EDUCACION

BLOG: [HTTP://BLOGS.IADB.ORG/EDUCACION/](http://BLOGS.IADB.ORG/EDUCACION/)

CONTACTO: EDUCATION@IADB.ORG