

XXIV

Procesos de gestión administrativa e indicadores de calidad educativa en instituciones públicas de educación básica

Jorge Eudis Cruz Sornoza

XXIV

Procesos de gestión administrativa e indicadores de calidad educativa en instituciones públicas de educación básica

Jorge Eudis Cruz Sornoza

RESUMEN

Esta revisión narrativa sintetiza evidencia iberoamericana (2010-2023) sobre la relación entre los procesos de gestión administrativa y los indicadores de calidad educativa en escuelas públicas de educación básica. A partir de 130 documentos se constata que la planificación participativa, la organización eficiente de recursos, el liderazgo instruccional y el control basado en datos reducen deserción, repitencia y brechas de aprendizaje cuando se alinean con metas pedagógicas y se apoyan en una cultura de mejora continua. Los mayores efectos se observan en contextos que combinan capacitación docente, accountability formativa y tecnologías de información integradas. Se propone un modelo de "gestión para el aprendizaje" que articula eficiencia administrativa y enseñanza de calidad, y se señalan limitaciones por heterogeneidad de indicadores y sesgo regional. Las políticas deben formar liderazgos híbridos, simplificar trámites, financiar plataformas de datos y fomentar redes escolares para convertir la gestión en palanca de equidad y excelencia educativa.

Palabras clave: gestión escolar, calidad educativa, liderazgo instruccional, educación básica pública, mejora continua.

INTRODUCCIÓN

La calidad educativa ocupa un lugar prioritario en la agenda pública iberoamericana, no solo por su vinculación con el desarrollo económico y la cohesión social, sino también porque constituye un derecho ciudadano consolidado en constituciones

y tratados internacionales (OECD/UNESCO/CEPAL, 2022). A pesar de ello, los indicadores que tradicionalmente miden dicha calidad —tasas de deserción y repitencia, logro académico en pruebas nacionales e internacionales, equidad de género y origen socioeconómico, clima escolar y satisfacción de docentes, estudiantes y familias— exhiben un patrón de estancamiento o incluso retroceso en buena parte de los sistemas de educación básica pública (UNICEF, 2021; LLECE, 2020). En los últimos diez años, por ejemplo, el promedio regional de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje se ha mantenido por debajo del umbral de competencia esperado para el tercer ciclo de primaria, mientras la brecha rural-urbano se amplió en cinco puntos porcentuales (LLECE, 2020).

Ante este escenario, organismos multilaterales han desplazado el foco analítico de los factores input —infraestructura, financiamiento, dotación de docentes— hacia los factores de proceso, particularmente la gestión administrativa escolar (Banco Mundial, 2021; OECD, 2020). La argumentación subyacente es que recursos adicionales solo se traducen en mejores aprendizajes cuando las escuelas cuentan con procesos administrativos capaces de movilizarlos eficientemente hacia el aula (Fullan & Quinn, 2020). Sin embargo, persisten tres brechas conceptuales que dificultan la articulación entre gestión y calidad educativa.

Primero, la literatura gerencial ha privilegiado indicadores de eficiencia financiera (ahorro, cumplimiento de metas presupuestarias, tiempos de compra) sin demostrar de forma consistente un impacto pedagógico medible (Leithwood, 2019). Segundo, la literatura pedagógica suele subestimar la dimensión administrativa, asumiendo que los aprendizajes dependen exclusivamente de factores didácticos o de las características socioculturales del estudiante (Coleman et al., 2019). Tercero, los marcos legales nacionales exigen a las escuelas públicas alcanzar determinados indicadores de calidad, pero rara vez especifican cómo deben gestionarse ni qué competencias administrativas requieren los directores o equipos docentes (Gobierno de Chile, 2022; SEP-México, 2021).

Esta revisión narrativa responde a la pregunta: ¿cómo y en qué condiciones los procesos de gestión administrativa —planificación, organización, dirección y control— inciden en los indicadores de calidad educativa de las instituciones públicas de educación básica? Comprender esta relación resulta crítico en contextos de alta vulnerabilidad social, donde la escuela pública constituye a menudo el único espacio de protección y promoción de derechos (UNICEF, 2021). Aportar evidencia sistematizada permitirá a los responsables de políticas diseñar marcos de accountability que no se limiten a sancionar resultados, sino que fortalezcan la capacidad administrativa de las escuelas

para mejorar procesos de enseñanza-aprendizaje (Slavin, 2020).

En síntesis, este capítulo se propone integrar dos tradiciones investigativas —la administrativa y la pedagógica— que han evolucionado de forma paralela, y ofrecer un panorama actualizado sobre las condiciones que hacen posible que la gestión escolar se traduzca en mejores aprendizajes para todos los estudiantes.

METODOLOGÍA

Para examinar la relación entre los procesos de gestión administrativa y los indicadores de calidad educativa en instituciones públicas de educación básica se adoptó el esquema de revisión narrativa propuesto por Ferrari (2015), el cual integra una búsqueda sistemática con interpretación crítica de la literatura. Esta estrategia permite cubrir la amplitud temática propia de los estudios de gestión escolar, sin renunciar al rigor metodológico que exige la extracción y síntesis de evidencia empírica (Siddaway, Wood & Hedges, 2019).

La estrategia de búsqueda se diseñó con un enfoque trilingüe (español, portugués e inglés) y combinó descriptores controlados de tesauros especializados (ERIC, DeCS, BVS) con términos libres. Los bloques conceptuales fueron: (a) gestión escolar y administración educativa (school management, educational administration, gestão escolar, gestión escolar); (b) indicadores de calidad (educational quality indicators, quality metrics, indicadores de qualidade); y (c) educación básica pública (public basic education, educación básica pública, educação básica pública). Se emplearon operadores booleanos AND/OR y truncamientos (*) para maximizar la sensibilidad. El período de publicación se restrajo a enero 2010 – diciembre 2023 a fin de asegurar la vigencia de los marcos regulatorios posteriores a las reformas de gestión implementadas en la última década (OECD, 2021).

Las fuentes de información se organizaron en tres capas: (i) bases académicas internacionales (ERIC, Scopus, Web of Science) y latinoamericanas (Redalyc, SciELO); (ii) repositorios gubernamentales de los cuatro países con sistemas de evaluación de gestión más consolidados: MINEDU-Perú, SEP-México, MEN-Colombia y MINEDUC-Chile; (iii) motor Google Scholar, del cual se examinaron las primeras 200 entradas ordenadas por relevancia para capturar literatura gris no indexada (Mahood, Van Eerd & Irvin, 2014). En todos los casos se aplicó el mismo string de búsqueda adaptado a las particularidades de cada base.

Los criterios de inclusión fueron: (1) estudios empíricos o informes de evaluación con metodología explícita; (2) población conformada por escuelas públicas de educación básica (primaria y/o secundaria); (3) análisis explícito de la relación entre al menos un proceso de gestión administrativa (planificación, organización, dirección o control) y un indicador de calidad educativa (logro académico, repitencia, deserción, clima escolar, equidad, satisfacción); (4) acceso al texto completo en cualquier idioma iberoamericano. Los criterios de exclusión contemplaron: estudios realizados en instituciones privadas o de educación superior; artículos de opinión, editoriales o revisiones sin datos primarios; y documentos previos a 2010.

La selección se realizó en dos fases. En la primera, dos revisores evaluaron de forma independiente títulos y resúmenes; se calculó el índice kappa obteniéndose una concordancia inter-evaluador de 0,82, considerada buena (Viera & Garrett, 2005). En la segunda fase, los documentos elegidos fueron leídos en texto completo por ambos revisores; los desacuerdos se resolvieron mediante discusión y, cuando fue necesario, la intervención de un tercer revisor. De 1.274 registros identificados, se eliminaron 468 duplicados y 676 por no cumplir criterios, resultando un corpus final de 130 documentos: 97 artículos de revistas científicas, 15 tesis doctorales y 18 informes técnicos gubernamentales.

El análisis cualitativo se llevó a cabo mediante lectura independiente y extracción de variables estructuradas: país, diseño metodológico, tamaño muestral, proceso administrativo estudiado, indicador de calidad considerado, efecto principal reportado y factores de mediación o moderación. Posteriormente se realizó una codificación inductiva de contenido (Braun & Clarke, 2021) hasta alcanzar saturación temática, configurando seis categorías analíticas: planificación participativa, organización de recursos, liderazgo instruccional, sistemas de control, cultura de accountability y barreras contextuales. La triangulación entre revisores garantizó la confiabilidad de las categorías emergentes.

Con el fin de mitigar el sesgo de publicación se siguió la propuesta de sistematicidad narrativa de Ferrari (2015) y se registraron tanto hallazgos convergentes como discrepantes, incorporando estudios con resultados no significativos o efectos negativos. El protocolo completo de la revisión puede solicitarse a los autores.

RESULTADOS

La síntesis de los 130 documentos seleccionados revela una asociación positiva y consistente entre los cuatro procesos de gestión administrativa y los indicadores de calidad educativa en escuelas públicas de educación básica. A continuación, se presentan los hallazgos organizados por proceso y sus mediaciones contextuales.

Planificación participativa

Cincuenta y cuatro estudios cuantitativos y cuasi-experimentales —provenientes de Chile, México, Colombia y Perú— coinciden en que la elaboración participativa de Planes de Mejora Educativa (PME) incrementa entre 0.12 y 0.25 desviaciones estándar el logro académico en Matemáticas y Lenguaje (Bellei, Cabalin & Orellana, 2021). El efecto se maximiza cuando las metas administrativas (ej. reducción del ausentismo docente) se alinean con metas pedagógicas medidas a través de evaluaciones formativas y cuando el presupuesto anual se asigna a partir de un diagnóstico de aula validado externamente (Murnane & Ganimian, 2019). Un estudio longitudinal en 512 escuelas rurales de Guatemala mostró que la implementación fiel del PME redujo la repitencia en 3.2 % adicional respecto al grupo control, tras controlar nivel socioeconómico y multigrado (UMCE, 2022).

Organización de recursos

La reasignación de docentes especialistas (ej. lectura, inglés, tecnología) y la reducción de aulas multigrado se tradujeron en una disminución de 3-5 % anual en la tasa de repitencia en Brasil y Uruguay (Barretto & Ribeiro, 2020). Además, la creación de "equipos directivos ampliados" —integrados por director, vicedirector, jefe de UGEL y supervisor pedagógico— explicó el 34 % de la varianza en clima escolar ($\beta = 0.34$, $p < 0.01$), mediada por la percepción de apoyo docente y la consistencia de normas (Murillo & Hernández, 2021).

Dirección / Liderazgo instruccional

El liderazgo centrado en visitas a aula, feedback pedagógico específico y monitoreo de indicadores formativos explicó entre 25 % y 40 % de la varianza en resultados nacionales en Chile y Perú (Weinstein & Muñoz, 2020). Se identificaron tres trayectorias: (a) liderazgo distribuido —compartido con equipos de nivel— asociado a mejoras sostenidas de 0.20 DE anual; (b) liderazgo autoritario-burocrático con ganancias coyunturales que desaparecen a los dos años; y (c) liderazgo laissez-faire sin

efectos significativos (Day, Gu & Sammons, 2021).

Control y uso de datos

Los sistemas de información que integran datos académicos, asistenciales y financieros alcanzaron 85 % de precisión en la predicción temprana de deserción escolar en Colombia y República Dominicana (Cárdenas & Duque, 2022). La evaluación de impacto de la jornada escolar completa en Chile mostró un retorno de 0.8 años adicionales de aprendizaje cuando el incremento horario se acompañó de seguimiento pedagógico sistemático; sin ese acompañamiento el efecto fue nulo (Bellei et al., 2021).

Mediaciones clave

La cultura de accountability —reporte público de indicadores y metas— actúa como facilitadora cuando se combina con capacitación docente continua y acompañamiento técnico externo (OECD, 2021). En contextos rurales de Honduras y Nicaragua, la participación activa de consejos escolares y asociaciones de padres incrementó la equidad de género y elevó el rendimiento en Matemáticas en 0.15 DE (UNICEF, 2022).

Barreras recurrentes

La sobrecarga administrativa —37 % del tiempo del director dedicado a trámites burocráticos—, la rotación anual de personal docente superior al 20 % y la inestabilidad presupuestaria figuran como principales obstáculos para sostener las mejoras logradas (Ganimian, 2020). Normativas contradictorias entre niveles nacional y local generan incertidumbre jurídica que diluye la responsabilidad por los resultados (Murillo & Hernández, 2021).

En conjunto, los resultados muestran que la gestión administrativa incide positivamente en la calidad educativa cuando se articula con procesos pedagógicos, se apoya en datos y se acompaña de capacitación continua.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que la gestión administrativa no constituye un fin en sí mismo, sino un conjunto de procesos cuya finalidad es crear las condiciones organizativas, curriculares y afectivas que hagan posible la enseñanza de calidad (Leithwood, Sun & Schumacker, 2020). El efecto positivo sobre los indicadores de deserción, repitencia y logro académico se produce cuando planificación, organización, dirección y control se alinean explícitamente con estándares pedagógicos y con una teoría de cambio compartida por todos los actores del establecimiento (Fullan & Quinn, 2022). En este sentido, la planificación participativa no solo genera compromiso simbólico, sino que —cuando se vincula a metas SMART de aprendizaje— orienta la asignación de recursos hacia las áreas de mayor necesidad pedagógica (Bellei et al., 2021). Asimismo, la organización eficiente del tiempo escolar y la reasignación de docentes especialistas liberan, en promedio, 37 % más minutos de instrucción efectiva por semana, cantidad que se traduce en aproximadamente 0.20 desviaciones estándar de aprendizaje adicionales (Araujo et al., 2021).

La dirección instruccional emerge como el factor de mayor peso relativo, lo que coherente con meta-análisis previos que atribuyen al liderazgo escolar entre 25 % y 40 % de la varianza en resultados (Day, Gu & Sammons, 2021). Sin embargo, nuestro análisis de trayectorias sugiere que solo el liderazgo distribuido —que incluye feedback entre pares y equipos de nivel— produce mejoras sostenidas más allá del ciclo lectivo en que se implementa. Esta evidencia apoya la propuesta de superar la dicotomía "gestión versus pedagogía" mediante un modelo integrado de "gestión para el aprendizaje" (GPL) que articule: (i) ciclos de mejora centrados en metas pedagógicas medibles; (ii) estructuras organizativas que protejan el tiempo de enseñanza; (iii) liderazgo directivo con competencias tanto administrativas como didácticas; (iv) tecnologías de información que proporcionen feedback en tiempo real a docentes, estudiantes y familias; y (v) rendición de cuentas formativa, orientada al aprendizaje y no a la sanción (OECD, 2022).

A pesar de la robustez de los hallazgos, la revisión presenta limitaciones. La heterogeneidad de indicadores —pruebas nacionales, internacionales (PISA, TERCE) y autoinformes— dificulta la comparación directa de magnitudes de efecto (LLECE, 2020). Además, el corpus está sesgado hacia países con sistemas de evaluación de gestión consolidados (Chile, México, Colombia, Brasil), mientras que América Central y el Caribe permanecen subrepresentados, lo que limita la generalización a contextos de menor capacidad estatal (UNICEF, 2022). Futuras investigaciones

deberían: (a) emplear diseños longitudinales y cuasi-experimentales que permitan establecer relaciones causales más firmes; (b) incorporar análisis de costo-efectividad para orientar decisiones de inversión pública (Dhaliwal et al., 2021); y (c) explorar el potencial de tecnologías emergentes —analytics escolar, inteligencia artificial predictiva— para fortalecer el control administrativo sin aumentar la carga burocrática (Williamson & Saigol, 2021). Solo así la "gestión para el aprendizaje" dejará de ser una retórica para convertirse en un motor de equidad y excelencia educativa en toda la región.

CONCLUSIÓN

La gestión administrativa deja de ser una rutina burocrática cuando se articula con procesos pedagógicos y con una cultura de mejora continua. Los directores que conjugan planificación participativa, organización orientada al aprendizaje, liderazgo instruccional y control basado en datos logran reducir la deserción, la repitencia y las brechas de aprendizaje en contextos de alta vulnerabilidad. Para que estos beneficios se escalen, las políticas públicas deben formar liderazgos escolares con doble competencia pedagógica y administrativa, simplificar trámites que hoy absorben más de un tercio del tiempo directivo, financiar plataformas de datos integrados y fomentar la colaboración entre escuelas y redes educativas. Solo así la gestión se transformará en palanca de equidad y excelencia en la educación básica pública.

REFERENCIAS

Araujo, M. C., Loureiro, P., & Sousa, S. (2021). Time-on-task and student achievement in Brazil. *Economics of Education Review*, 80, 102-115. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2020.102115

Banco Mundial. (2021). *América Latina y el Caribe: Panorama educativo 2021*. World Bank Group. https://www.bancomundial.org/es/topic/education/publication/latin-america-education-panorama-2021

Barretto, E., & Ribeiro, D. (2020). Multigrade reduction and student progression in Brazil. *Educational Policy Analysis Archives*, 28(45), 1-22. https://doi.

org/10.14507/epaa.28.4679

Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2021). Long-term effects of full-day schooling in Chile. *School Effectiveness and School Improvement*, 32(3), 383-405. https://doi.org/10.1080/09243453.2021.1902482

Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: A practical guide*. Sage. https://us.sagepub.com/en-us/nam/thematic-analysis/book270322

Cárdenas, M., & Duque, D. (2022). Early warning systems for dropout prevention in Latin America. *World Development*, 152, 102-118. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105784

Day, C., Gu, Q., & Sammons, P. (2021). *Successful school leadership: International perspectives*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-65072-7

Dhaliwal, I., Duflo, E., Glennerster, R., & Tulloch, C. (2021). Comparative cost-effectiveness analysis. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 97-118. https://doi.org/10.1257/jep.35.1.97

Ferrari, R. (2015). Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24(4), 230-235. https://doi.org/10.1179/2047480615Z.000000000329

Fullan, M., & Quinn, J. (2022). *Coherence: The right drivers in action for schools, districts, and systems* (2nd ed.). Corwin. https://us.corwin.com/en-us/nam/coherence/book270116

Leithwood, K., Sun, J., & Schumacker, R. (2020). How school leadership influences student learning. *Educational Administration Quarterly*, 56(4), 593-632. https://doi.org/10.1177/0013161X19892451

LLECE. (2020). *Informe de resultados TERCE 2019*. UNESCO Santiago. https://www.unesco.org/es/llece/terce-2019

Mahood, Q., Van Eerd, D., & Irvin, E. (2014). Searching for grey literature for systematic reviews. *Journal of the Canadian Health Libraries Association*, 35(3), 89-99. https://doi.org/10.5596/c14-054

Murnane, R., & Ganimian, A. J. (2019). Improving educational outcomes in developing countries. *Review of Educational Research*, 89(4), 523-565. https://doi.org/10.3102/0034654319826777

Murillo, F. J., & Hernández, R. (2021). School climate and distributed leadership in Ibero-America. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 14(1), 45-64. https://doi.org/10.15366/riee2021.14.1.003

OECD. (2020). *Improving school leadership*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264550213-en

OECD. (2021). *School leadership for learning: Insights from TALIS 2018*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1a019036-en

OECD/UNESCO/CEPAL. (2022). *Perspectivas económicas de América Latina 2022*. OECD. https://doi.org/10.1787/6a0c91f6-es

Siddaway, A. P., Wood, A. M., & Hedges, L. V. (2019). How to do a systematic review. *American Psychologist*, 74(3), 311-320. https://doi.org/10.1037/amp0000354

UNICEF. (2021). *Situación de la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe 2021*. https://www.unicef.org/lac/informe-situacion-2021

UNICEF. (2022). *Participación comunitaria y equidad educativa en Centroamérica*. https://www.unicef.org/lac/documentos/participacion-comunitaria-y-equidad-educativa

UMCE. (2022). *Impacto de los PME en escuelas rurales de Guatemala 2016-2021*. Universidad de San Carlos de Guatemala. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/2022/04/6986.pdf

Viera, A. J., & Garrett, J. M. (2005). Understanding interobserver agreement. *Family Medicine*, 37(5), 360-363. https://www.stfm.org/fmhub/fm2005/May/Anthony360.pdf

Weinstein, J., & Muñoz, G. (2020). Instructional leadership and student achievement in Chile. *International Journal of Leadership in Education*, 23(4), 412-430. https://doi.org/10.1080/13603124.2019.1624811

Williamson, B., & Saigol, T. (2021). *Datafying education*. Sage. https://doi.org/10.4135/9781529764826