avances en Supervisión educativa
Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España

Los equipos directivos de los centros como parte de la gobernanza de los sistemas educativos: el Informe PISA y los análisis causales

/

School leaders as part of the governing education systems: the PISA Report and causal analysis

Vicente Alcañiz Miñano*

Luis Miguel Doncel Pedrera**

Ismael Sanz Labrador***

DOI: https://doi.org/10.23824/ase.v0i42.907

Resumen

El artículo analiza el capítulo sexto del volumen II del estudio del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que pone el foco en la gobernanza de los sistemas educativos, incluyendo a los equipos directivos de los centros educativos. Se vinculan las principales conclusiones del estudio PISA a los últimos hallazgos causales que proporcionan artículos de investigación sobre el efecto de un buen equipo directivo en la calidad de la educación y los resultados y el aprendizaje de los estudiantes.

Palabras clave: Sistema educativo, equipo directivo, liderazgo, directores, PISA.

* Inspector de Educación de la Comunidad de Madrid. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7664-0560
** ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0156-8058. Universidad Rey Juan Carlos; Asociado Honorario, University of Liverpool.
*** ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1286-4124. Universidad Rey Juan Carlos; London School of Economics; FUNCAS.

Abstract

The article analyzes the main findings provided by the OECD Programme for International Student Assessment (PISA), in relation to school management. The main conclusions of the PISA study are linked to the latest causal findings provided by research articles on the effect of a good management team on the quality of education and student outcomes and learning.

Keywords: Educational system, management team, principals, leadership, PISA.

1. Introducción

En este artículo se analizará el capítulo sexto del Volumen II del Informe PISA de la OCDE, publicado el 3 de diciembre de 2023. Ese capítulo se dedica al gobierno de los sistemas educativos, incluyendo a los equipos directivos de los centros. En la segunda parte del artículo se vincularán las principales conclusiones del Informe PISA a los últimos artículos de investigación causales sobre el efecto de un buen equipo directivo en el aprendizaje de los estudiantes.

En ciclos de tres años, la OCDE desarrolla la evaluación de PISA, que valora las competencias de los estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias. La edición de 2021 se retrasó a 2022 debido a la pandemia. En la primera edición de cada competencia, el promedio de la OCDE se estableció en 500 puntos (lectura en 2000, matemáticas en 2003 y ciencias en 2006). Cada edición se enfoca de manera preponderante en una de estas tres áreas. En 2018, el foco se puso en la lectura, mientras que en 2022 se centró en matemáticas, y en 2025 lo será en ciencias. PISA 2022 también incluyó una evaluación del pensamiento creativo, y en 2025 se añadirá una prueba sobre competencia en un idioma extranjero. PISA 2022 contó con la participación de los 37 países miembros de la OCDE y otros 44 países y economías fuera de la organización que también realizaron las pruebas. Dado que el área principal fue matemáticas, como en 2012, los estudiantes respondieron más preguntas de esta área que de lectura o ciencias, haciendo que los resultados fueran más precisos. El 94% de los estudiantes completó una prueba de 60 minutos de matemáticas y otra de 60 minutos de una de las otras áreas (lectura, ciencias o pensamiento creativo), mientras que el 6% restante hizo pruebas de Lectura y Ciencias.

En cuanto a los principales resultados de PISA 2022, los estudiantes en España obtuvieron una puntuación de 473 puntos, el peor resultado desde que la evaluación se centró en matemáticas por primera vez en 2003 (para una revisión más detallada, véase Cabrales y Sanz, 2024). El rendimiento del alumnado español ha descendido desde los 484 puntos obtenidos en 2012 a los 473 de 2022. El descenso en el promedio de la OCDE ha sido aún más pronunciado, pasando de 494 puntos en 2012 a 472 en 2022, lo que sitúa a los estudiantes españoles en la media de los países

desarrollados. En PISA 2003 los estudiantes de 15 años de la OCDE obtuvieron 500 puntos de promedio en matemáticas con una desviación estándar de 100. Es decir, que tanto los estudiantes de 15 años de la OCDE, como los españoles en 2022, tienen menos competencias en matemáticas que el alumnado que tenía 15 años en 2003.

La OCDE (2023) estima que 20 puntos de PISA 2022 puede equivaler a lo que un estudiante aprende durante un curso académico. En evaluaciones anteriores, la OCDE había asignado una puntuación mayor, de hasta casi 40 puntos, como equivalente a un año escolar. De hecho, Hanushek y Woessmann (2020) señalan que, según comparaciones de aprendizaje en pruebas a lo largo del tiempo, los estudiantes, en promedio, adquieren alrededor de un tercio de una desviación estándar por curso escolar. Por tanto, se puede concluir que los estudiantes de 15 años de la OCDE y de España en 2022 tienen competencias en matemáticas equivalentes a casi un año escolar menos que los jóvenes de 2003, ya que la diferencia de 28 puntos entre 2003 y 2022 se aproxima a los 33 puntos que representan un curso. Una parte importante del descenso en el rendimiento académico del alumnado en PISA 2022 se puede deber al cierre de los centros educativos durante la pandemia, que tuvo un impacto negativo en el aprendizaje. En cualquier caso, el análisis de las tendencias de PISA muestra que otra parte del deterioro en las competencias de los estudiantes se remonta a varias décadas, antes incluso de la pandemia. La pérdida de competencias en matemáticas ya era evidente en PISA 2018, cuando el promedio OCDE se situó en 489 puntos, 11 menos que los 500 de 2003, lo que sugiere que los problemas en el sistema educativo internacional son de largo plazo (OCDE, 2023).

El artículo se estructura según el modelo IMRyD, que se corresponde al acrónimo formado por los términos: Introducción, Métodos, Resultados y Discusión. A continuación, sigue la parte de la introducción, con el abordaje en el siguiente epígrafe del liderazgo educativo en la literatura académica. Se proseguirá con dos apartados donde se realizará una aproximación a la modelización teórica, en concreto, la distribución de la responsabilidad educativa, y la gobernanza de los sistemas educativos, con mecanismos de calidad aparejados con el desarrollo de la autonomía escolar. Los apartados quinto y sexto, se adentran en la parte de los resultados, con

un análisis comparativo de la autonomía y responsabilidad de los directores y la asociación entre autonomía escolar y resultados PISA. Los siguientes apartados, el séptimo, octavo y noveno ponen el foco en la calidad y efectividad del liderazgo educativo, avanzando en la mirada a los resultados y en la discusión. Finalmente, el último apartado, el décimo finaliza con las conclusiones.

2. El liderazgo educativo en la literatura académica

En los últimos años existe un creciente debate académico acerca del papel que la figura de los directores de centros educativos presenta en el entorno educativo y, por ende, en los logros de los alumnos. Este fenómeno se ha visto favorecido por la implementación en épocas recientes de sistemas de evaluación del aprendizaje en diversas etapas educativas que incluyen medidas de valoración externa y que, en definitiva, intentan determinar el valor añadido que reside en cada actor del sistema, como pueden ser los estudiantes, los profesores, los directores, el entorno económico y social, etc. A partir de este enfoque surge un interés creciente en la labor de los directores de centros como activo catalizador para la obtención de un mayor éxito educativo tanto en el corto como en el largo plazo.

El objetivo de esta línea de investigación educativa es intentar medir cuantitativamente la influencia que tienen los educadores en los logros académicos de los estudiantes, (Hanushek, 1971 o Murnane, 1975). En un primer momento los estudios se centraban, principalmente, en los efectos que sobre los resultados de los alumnos a largo plazo presenta la actuación de la figura de los profesores. Card y Krueger (1992) analizaban los recursos de los que disponen los profesores para lograr sus objetivos. Chetty, Friedman y Rockoff (2014 a y b) van a estudiar cómo se ven afectados los sueldos futuros de los estudiantes en función de la calidad de la enseñanza recibida. Jackson *et al.* (2020) estudian cómo influyen los profesores en la adquisición de competencias de desarrollo emocional y sus efectos sobre el abandono de la delincuencia y los logros educativos. Otros trabajos que investigan cómo la diferente cualificación de los profesores influye en el distinto valor añadido aportado al rendimiento y capacitación de los estudiantes a largo plazo serían los de Carrell y West, 2010; Hanushek y Rivkin, 2012; Gilraine y Pope, 2021 o Bacher-Hicks y Koedel, 2023.

A medida que estos estudios se desarrollan, emerge la relevancia de la figura del director de centro al asignárseles un papel preponderante a la hora de establecer un entorno favorable en el centro educativo, administrar presupuestos, contratar profesores en aquellos sistemas educativos donde sea posible, retroalimentar la labor de los docentes, retener en el centro a aquellos profesores con mayores capacidades, etc. (Grissom y Loeb, 2011; Liebowitz y Porter, 2019 o Grissom, Egalite y Lindsay, 2021). Este fenómeno, además, se ve favorecido porque la dinámica que subyace tras estos estudios reside en intentar asignar un valor cuantitativo a los factores que afectan al rendimiento escolar y que no dependen del control directo de los directores. Por tanto, cualquier efecto que no sea explicado por las variables incorporadas específicamente en la modelización son asignadas al efecto que los directores de centros presentan en el rendimiento. Como consecuencia, se concluye concediendo un efecto significativo en el rendimiento y los logros escolares alcanzados por los alumnos a la actuación de los directores académicos (Branch, Hanushek y Rivkin, 2012; Coelli y Green, 2012; Laing *et al.* 2016; Cullen et al. 2021; Bartanen *et al*. 2024 o Hanushek *et al.*, 2024).

Los dos últimos estudios mencionados anteriormente aportan cuestiones relevantes en este debate. En primer lugar, Hanushek *et al.* (2024) estudian la relevancia e impacto que tiene la figura del director académico tanto en las habilidades cognitivas como no cognitivas del rendimiento educativo y laboral de los alumnos. En este último caso, analizan cómo la capacidad del director a la hora de administrar las expulsiones temporales del centro por mal comportamiento por parte de los alumnos afectará al rendimiento laboral futuro de éstos en su etapa adulta. Este estudio sigue la línea de otros como Lochner y Moretti (2004), Jackson *et al.*, (2020), Rose, Schellenberg y Shem-Tov (2022) o Adukia, Feigenberg y Momeni (2023) que investigan la relación entre los logros educativos de los alumnos, el resultado alcanzado en el mercado laboral y la conexión con el sistema judicial por la comisión de delitos.

En segundo lugar, Bartanen *et al*. (2024) si bien destacan que la figura del director aporta valor a los logros educativos, reducen su relevancia por motivos de

fenómenos transitorios. Estos autores consideran que se está asignando a esta labor aspectos que no están relacionados con su actuación directa ya que pueden intervenir diversos factores fuera del control de éstos y que son fenómenos transitorios. Así, podría indicarse, por ejemplo, la jubilación de un profesor especialmente bien cualificado o la aparición de una cohorte de alumnos especialmente estudiosos en el centro que afectará al resultado final en las pruebas de evaluación, minusvalorándose o sobrestimándose en cada caso la aportación del director del centro. En la misma línea de pensamiento se encontraría el estudio de Laing *et al.* (2016).

No obstante, con independencia de que esta última visión impulse el debate académico en términos cuantitativos, parece quedar claro que en términos cualitativos la forma de ejercer el liderazgo en los centros educativos influye en los logros alcanzados tanto en términos de rendimiento académico como social por los estudiantes.

3. Distribución de responsabilidades educativas en el marco de la gobernanza de los sistemas educativos

A continuación, nos centraremos en la distribución de responsabilidades y competencias educativas dentro del contexto de la gobernanza educativa. En los sistemas educativos, una de las decisiones fundamentales que deben tomar las autoridades es cómo se asignan las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y entre los actores del sistema, incluyendo los equipos directivos, los docentes y las autoridades educativas. En España, como en otros países de la OCDE, esta asignación de competencias ha experimentado una notable descentralización en las últimas décadas, otorgando una mayor autonomía a las administraciones regionales y, en algunos aspectos, a los propios centros educativos, especialmente en lo que respecta a la distribución de recursos, la planificación curricular y la evaluación del alumnado.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) dedica el capítulo II, del Título V, a la autonomía de los centros educativos, señalando, entre otras consideraciones, que:

- Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.

- Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.

- Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.

En este contexto, los datos de PISA 2022 reflejan que, en la mayoría de los sistemas educativos, el papel de los directores ha ganado relevancia, especialmente en aspectos como la contratación de docentes y la gestión de presupuestos escolares. Sin embargo, en España, muchas de estas funciones están sujetas a la normativa autonómica, y en algunos casos, como el establecimiento de los salarios docentes y la aprobación de los contenidos curriculares, dependen principalmente de las autoridades educativas nacionales o regionales. Esto implica que, aunque los centros cuentan con cierta flexibilidad en la gestión de sus recursos, las decisiones más estratégicas, como la contratación y los criterios salariales, suelen estar centralizadas en los niveles superiores de la administración educativa.

Respecto a la distribución de competencias educativas en relación con el currículo, en España, el primer nivel de concreción corresponde al Estado por cuanto el artículo 149.1 de la Constitución Española, establece que es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (punto 30º). Es decir, el Gobierno es el responsable de la ordenación general del sistema educativo y fijación de las enseñanzas mínimas de las distintas etapas educativas (artículo 6 bis 1 LOE). El segundo nivel de concreción lo realizan las administraciones educativas de las comunidades autónomas para el ámbito de sus competencias. El tercer nivel de concreción corresponde a los centros docentes, que podrán desarrollar y completar el currículo haciendo uso de su autonomía, concreción que habrá de recogerse en el proyecto educativo de centro (artículo 121.1 LOE). El cuarto nivel de concreción es potestad del profesorado, para hacer la programación específica de las áreas o materias que tenga encomendadas (artículo 91.1 LOE).

Figura 3.1. *Asignación de responsabilidades en la gobernanza escolar*

Responsabilidad	Principalmente a cargo de[1]	Compartido con[2]
Recursos humanos		
Nombrar o contratar docentes	Equipo directivo	Autoridades nacionales/regionales[3]
Despedir o suspender a docentes del empleo	Equipo directivo	Autoridades nacionales/regionales
Establecer los salarios iniciales de los docentes, incluida la escala salarial	Autoridades nacionales/regionales	Equipo directivo
Determinar aumentos salariales de los docentes	Autoridades nacionales/regionales	Equipo directivo
Recursos financieros		
Formular el presupuesto escolar	Equipo directivo	Autoridades nacionales/regionales, autoridades locales y consejo escolar
Decidir sobre la asignación del presupuesto	Equipo directivo	Consejo escolar y autoridades locales
Currículo y evaluación		
Elegir los materiales de aprendizaje que se utilizarán	Docentes	
Determinar el contenido de los cursos, incluidos los currículos nacionales/regionales	Autoridades nacionales/regionales y docentes	
Decidir qué cursos se ofrecen	Autoridades nacionales/regionales y docentes	Equipo directivo
Establecer políticas de evaluación estudiantil, incluidas las evaluaciones nacionales/regionales	Autoridades nacionales/regionales y docentes	Equipo directivo
Políticas y procedimientos disciplinarios estudiantiles		
Establecer políticas y procedimientos disciplinarios para los estudiantes	Docentes	Equipo directivo y consejo escolar
Admisión de estudiantes		
Aprobar la admisión de estudiantes en la escuela	Equipo directivo	

[1] Más del 30% de los estudiantes asistieron a una escuela cuyo director señaló que un actor específico tenía la responsabilidad principal.
[2] Entre el 15% y el 30% de los estudiantes asistieron a una escuela cuyo director señaló que un actor específico tenía la responsabilidad principal.
[3] Se agrupa a las autoridades nacionales y regionales en la misma categoría.
Nota: "Docentes" incluye a los miembros del equipo de gestión escolar.

Fuente: OCDE, Base de datos de PISA 2022, Anexo B1, Capítulo 6.

Esta figura 3.1, extraída del Informe PISA 2022 ofrece un resumen sobre cómo se distribuyen las responsabilidades de gobernanza escolar en distintos países OCDE. Este análisis, basado en informes de los directores, ilustra las variaciones en el grado de autonomía y los ámbitos en los que se concede a los centros educativos. Desde la década de 1980, muchos sistemas educativos han ido delegando en los centros escolares más capacidad para tomar decisiones, especialmente en cuanto a la planificación curricular y la asignación de recursos.

En términos de recursos humanos, la responsabilidad de contratar y despedir a los docentes suele recaer en los equipos directivos en varios sistemas educativos. Sin embargo, en países como Argentina, Brasil, Francia, Japón, Marruecos, Vietnam y la propia España, estas decisiones están principalmente en manos de las autoridades regionales. En otros sistemas, como los de Costa Rica, Grecia, Malasia, Panamá, Paraguay, Arabia Saudita, Singapur, Turquía y Uruguay, son las autoridades nacionales las que asumen esta función. En cuanto a la determinación de los salarios iniciales y aumentos de los docentes, esta responsabilidad tiende a estar centralizada en las autoridades nacionales o regionales. No obstante, en sistemas como los de Bulgaria, la República Checa, los Países Bajos y Suecia, los equipos directivos tienen un papel destacado en la gestión salarial de los docentes.

En la gestión de los recursos financieros también se observa variabilidad. Generalmente, los equipos directivos son los responsables de formular y decidir sobre el presupuesto escolar, aunque en algunos sistemas esta tarea se comparte con autoridades locales y consejo escolar. Este nivel de autonomía permite a los centros una gestión más adaptada a sus necesidades específicas.

En el ámbito del currículo y la evaluación, la selección de los materiales de aprendizaje suele recaer en los docentes, quienes tienen la autonomía para decidir los recursos educativos más adecuados. En lo que respecta al contenido de los cursos y el establecimiento de políticas de evaluación de los estudiantes, la responsabilidad se comparte entre las autoridades nacionales/regionales y los docentes. Se produce un equilibrio entre la estandarización de los contenidos a nivel nacional y la flexibilidad de los docentes para adaptar su enseñanza.

Las políticas disciplinarias, por otro lado, son mayormente gestionadas por los docentes, con el apoyo del equipo directivo y el consejo escolar en algunos casos. Esta responsabilidad permite a los docentes establecer un entorno de aprendizaje estructurado y coherente con las normas del centro. En lo que respecta a la admisión de estudiantes, la mayoría de los sistemas otorgan esta responsabilidad a los equipos directivos, permitiendo a cada centro decidir sobre su proceso de admisión, aunque con ciertas directrices generales de las autoridades educativas.

En resumen, PISA destaca cómo la autonomía y las responsabilidades de los equipos directivos y docentes en los distintos sistemas educativos pueden variar ampliamente. En España, como en otros países de la OCDE, los equipos directivos desarrollan un papel central en aspectos clave de la gestión escolar, aunque las autoridades nacionales y regionales mantienen el control sobre ciertas decisiones estratégicas, como los salarios y el contenido curricular. Esta combinación de autonomía y supervisión busca garantizar una gestión eficiente y adaptada a las necesidades de cada centro, mientras se mantienen estándares de calidad educativa.

4. La gobernanza de los sistemas educativos. Mecanismos de calidad que han de ir aparejados con el desarrollo de la autonomía escolar

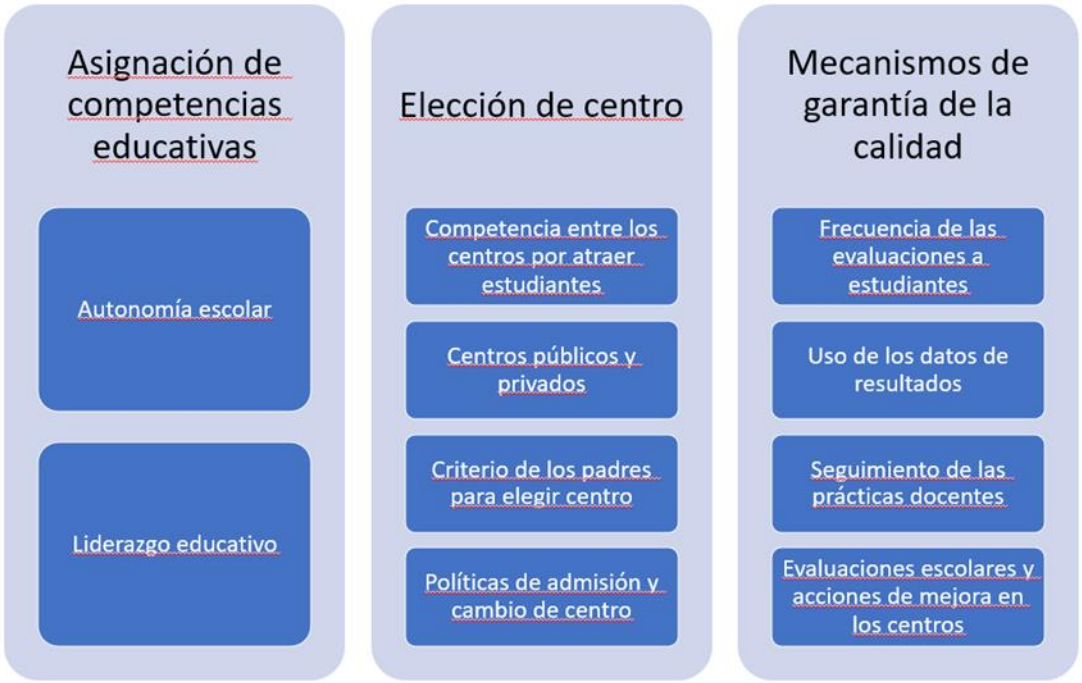
En este apartado, analizaremos la distribución de responsabilidades dentro de los sistemas educativos, centrándonos en la autonomía concedida a los centros educativos, el grado de participación de los docentes en la gobernanza escolar y el papel de los líderes escolares (OCDE, 2023). La figura 4.1 muestra los principales elementos de la gobernanza de los sistemas educativos, de acuerdo con PISA (OCDE, 2023). Se estructura en tres áreas principales, que determinan el funcionamiento y la calidad del sistema educativo: la asignación de competencias educativas, la elección de centro y los mecanismos de garantía de la calidad.

La asignación de competencias educativas hace referencia a quién tiene las competencias y responsabilidad en diferentes ámbitos dentro del sistema, incluyendo la autonomía concedida a los centros educativos y el papel de liderazgo de los equipos directivos, quienes son clave para implementar políticas educativas y guiar a la comunidad educativa, comenzando por el profesorado. Esta distribución de competencias influye directamente en el rendimiento de los estudiantes y en la capacidad de adaptación del sistema a necesidades específicas. Por su parte, la elección de centro permite a familias y estudiantes seleccionar entre distintas opciones educativas, abarcando aspectos como la competencia entre centros para atraer estudiantes, la distinción entre centros públicos y privados, los criterios utilizados por los padres para elegir un centro, y las políticas de admisión y cambio de centro de los estudiantes. Esta posibilidad de elección afecta a la equidad y la calidad de la educación. Finalmente, los mecanismos de garantía de la calidad son fundamentales

para asegurar que los centros educativos mantengan altos estándares de enseñanza y aprendizaje. Incluyen la frecuencia de las evaluaciones de los estudiantes, el uso de datos de rendimiento para mejorar la enseñanza, el seguimiento de las prácticas docentes, y las evaluaciones y acciones de mejora en los centros. La presencia de estos mecanismos permite supervisar y mejorar el desempeño de los centros educativos y, en última instancia, el rendimiento de los estudiantes.

En este artículo, nos centraremos en la primera área, la asignación de competencias educativas, para analizar cómo la autonomía escolar y el liderazgo educativo contribuyen al funcionamiento de los sistemas y al éxito académico.

Figura 4.1. *Gobernanza de los sistemas educativos. PISA 2022*



Fuente: OCDE (2023). PISA 2022. Volumen II

Una de las decisiones más importantes que deben tomar las autoridades educativas es cómo se distribuyen las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y entre las autoridades educativas, los líderes escolares y los educadores. Durante las últimas décadas, muchos sistemas educativos han otorgado más responsabilidades a las autoridades locales y a los centros, especialmente en áreas como la asignación de recursos, la planificación del currículo y la evaluación de los estudiantes.

La autonomía de los centros educativos beneficia a los estudiantes. A este respecto, los datos de PISA muestran que, a mayor autonomía otorgada a los centros en un sistema educativo, mayor es el rendimiento promedio en matemáticas. La relación entre autonomía de los centros y el rendimiento académico es más estrecha cuando existen mecanismos de garantía de la calidad (OCDE, 2023). La figura 4.2 extraída del Informe PISA 2022 de la OCDE muestra la correlación entre los índices de autonomía escolar y el rendimiento en matemáticas, distinguiendo entre aquellos sistemas educativos que están por encima del promedio de la OCDE (triángulos azules) y por debajo del promedio de la OCDE (círculos grises) en diversos indicadores de aseguramiento de la calidad. Cada punto en el gráfico representa el coeficiente de correlación entre la autonomía de los centros educativos y el rendimiento en matemáticas para un indicador específico de garantía de la calidad.

Los mecanismos de calidad que más garantizan que la autonomía escolar se asocie a un mejor rendimiento académico en matemáticas en PISA son:

1. **Mentoría docente**: se refiere a los programas de acompañamiento para los docentes. La mentoría es un mecanismo que permite a los docentes recibir orientación y apoyo, lo que podría mejorar su práctica educativa. En el gráfico, se observa que una mayor autonomía en centros con programas de mentoría se correlaciona positivamente con un mayor rendimiento en matemáticas, especialmente en sistemas educativos con resultados por encima del promedio de la OCDE.
2. **Observación de clases por inspectores de educación u otras personas externas al centro**: este indicador evalúa si las prácticas docentes son supervisadas externamente, lo cual asegura que se mantengan estándares de calidad en la enseñanza. Los datos indican que en sistemas educativos donde la autonomía va acompañada de supervisión externa, el rendimiento en matemáticas tiende a mejorar.
3. **Registro sistemático de los resultados de pruebas y tasas de graduación de los estudiantes**: se refiere a la recopilación y análisis de datos de rendimiento académico y tasas de graduación, que permite a los centros educativos y autoridades tomar decisiones informadas. La correlación positiva

sugiere que los sistemas con autonomía y un registro sistemático de estos datos obtienen mejores resultados.

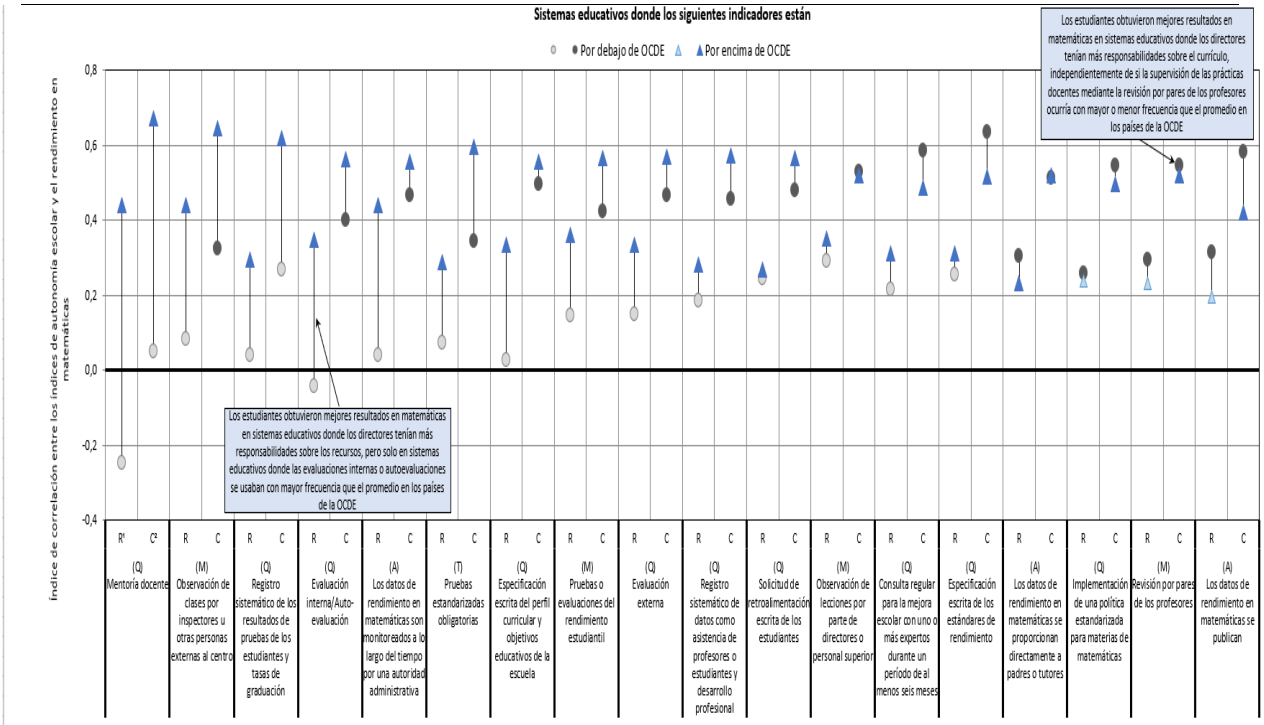
4. **Evaluación interna/Autoevaluación**: las evaluaciones internas y autoevaluaciones son prácticas en las que las propias instituciones educativas analizan su desempeño. Este mecanismo parece fortalecer el impacto positivo de la autonomía en los resultados de matemáticas, especialmente en sistemas por encima del promedio de la OCDE.
5. **Seguimiento de los datos de rendimiento en matemáticas por una autoridad administrativa**: se valora si una autoridad administrativa, como el ministerio de educación o la consejería de educación de la comunidad autónoma, supervisa el rendimiento en matemáticas a nivel de sistema. La correlación positiva indica que la supervisión administrativa, junto con la autonomía escolar, contribuye a un mayor rendimiento en matemáticas.
6. **Pruebas estandarizadas obligatorias al menos una vez al año**: la aplicación de pruebas estandarizadas permite medir el progreso y detectar áreas de mejora. Este indicador muestra que el rendimiento en matemáticas mejora en sistemas con autonomía que implementan estas pruebas regularmente, porque ayuda a mantener un estándar de calidad uniforme.

Además de los mecanismos mencionados *ut supra*, el gráfico incluye otros indicadores con un impacto menor en la relación entre autonomía y rendimiento en matemáticas. Entre estos se encuentran:

- **Difusión pública de los datos de rendimiento**: hacer los datos de rendimiento accesibles al público parece tener un efecto menos pronunciado en la mejora del rendimiento en matemáticas.
- **Implementación de una política estandarizada para matemáticas**: que asegure consistencia curricular, aunque impacto es relativamente menor.
- **Revisión por pares de los profesores**: la supervisión de prácticas docentes a través de la revisión por otros docentes no muestra una relación tan fuerte con la autonomía y el rendimiento.

La figura 4.2 subraya la importancia de combinar la autonomía escolar con mecanismos de garantía de la calidad para maximizar el impacto positivo en el rendimiento en matemáticas. En particular, los mecanismos de mentoría, supervisión externa, registros sistemáticos y evaluaciones internas destacan como los más efectivos. Por otro lado, prácticas, como la revisión por pares o la publicación de resultados, tienen un efecto menor, lo que sugiere que no todos los mecanismos de calidad tienen el mismo impacto. En definitiva, este gráfico enfatiza que la autonomía escolar, cuando está respaldada por estructuras de calidad, contribuye a un mejor rendimiento académico. Esta evidencia educativa proporciona un elemento de reflexión sobre qué prácticas priorizar para aprovechar al máximo la autonomía en beneficio de los estudiantes.

Figura 4.2. *Mecanismos de garantía de la calidad, autonomía escolar y rendimiento en matemáticas. Resultados basados en análisis de sistema*



1. Índice de responsabilidades escolares sobre recursos.
2. Índice de responsabilidades escolares para el currículo.

Q: Centros donde estas disposiciones para la garantía de la calidad y mejoras estaban en funcionamiento.
M: Las prácticas docentes se supervisan a través de estos métodos
A: Se emplean datos de rendimiento en matemáticas
T: Se evalua a los estudiantes utilizando estos métodos al menos una vez al año.
Resultados basados en análisis de correlación de todos los países/economías participantes en PISA.
Las variables están ordenadas en orden descendente según las diferencias en los coeficientes de correlación entre los sistemas educativos con valores "por encima del promedio de la OCDE" y "por debajo del promedio de la OCDE" en los indicadores de aseguramiento de la calidad (índices combinados de responsabilidades escolares para los recursos y el currículo).
Los coeficientes de correlación estadísticamente significativos se muestran en un tono más oscuro (ver Anexo A3).
Fuente: Base de datos de la OCDE, PISA 2022, Anexo B1, Capítulo 6.

Fuente: OCDE (2023). PISA 2022. Volumen II

5. Un análisis comparativo sobre la autonomía y responsabilidad de los directores y centros educativos en recursos y en currículo

Los sistemas educativos difieren significativamente en el grado de autonomía que otorgan a las escuelas y en las áreas específicas sobre las que esta autonomía es aplicada. Desde principios de la década de 1980, numerosos sistemas educativos han ampliado la discrecionalidad de los centros en cuanto a decisiones sobre el currículo y la asignación de recursos (OCDE, 2023). Esta tendencia responde a la idea de que cada escuela, al estar más cercana a su comunidad, puede gestionar mejor sus recursos, promover la innovación y adaptarse a las necesidades locales. La presencia de líderes escolares eficaces y docentes bien preparados permite identificar y responder de manera más precisa a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, facilitando el diseño e implementación de currículos exigentes y sistemas de evaluación interna (Caldwell y Spinks, 2013).

No obstante, esta mayor autonomía puede presentar desafíos. Algunos líderes educativos pueden carecer de tiempo, motivación o habilidades para innovar adecuadamente. Por ello, las autoridades educativas suelen implementar mecanismos de rendición de cuentas para supervisar y garantizar la calidad del sistema educativo en conjunto (OCDE, 2023). Sin embargo, estos mecanismos a veces limitan la autonomía otorgada, imponiendo restricciones que pueden afectar la profesionalización del personal educativo y aumentar la sensación de vigilancia constante entre los docentes (Earley, 2019).

Para medir el alcance de la autonomía escolar, PISA creó índices de responsabilidad en recursos y currículo, que reflejan el grado en que el personal escolar (directores, docentes o consejos escolares) asume responsabilidades en estas áreas, en comparación con las autoridades educativas. Un valor alto en estos índices indica una mayor responsabilidad asumida por el personal escolar frente a las autoridades. Según el índice de responsabilidad en recursos, los sistemas educativos en los que las escuelas disfrutaban de una mayor autonomía en esta área en la OCDE son Bulgaria, la República Checa, Letonia, Países Bajos, Reino Unido y Estados

Unidos. En el extremo opuesto, países como Austria, Francia, Alemania o Grecia presentaban una menor autonomía en la gestión de recursos.

El análisis del índice de responsabilidad curricular revela contrastes interesantes. Por ejemplo, Estonia y Japón destacan por conceder altos niveles de autonomía curricular a los centros educativos, mientras que mantienen un control moderado sobre la gestión de recursos. Otros sistemas que ofrecen más autonomía en asuntos curriculares que en recursos incluyen a Finlandia, Islandia, Irlanda, Italia, Corea y Nueva Zelanda. Por otro lado, en sistemas como los de Bulgaria, Países Bajos, Suecia, y Estados Unidos, la autonomía en la gestión de recursos es mayor que en el ámbito curricular (OCDE, 2023).

En promedio, los centros educativos con ventajas socioeconómicas y aquellos situados en zonas urbanas disfrutan de una mayor autonomía sobre recursos y currículo en comparación con los centros en zonas rurales o de menores recursos. Además, en la mayoría de los sistemas educativos de la OCDE, los centros privados ejercen un mayor grado de autonomía que en los públicos, aunque con diferencias de magnitud variable entre países. En algunos casos, como en los Países Bajos, esta similitud se debe a que los centros públicos disfrutan de altos niveles de autonomía, mientras que, en otros, como en Corea, las diferencias son moderadas debido a la limitada autonomía otorgada a los privados.

A continuación, vamos a profundizar en los índices específicos de España sobre el grado de autonomía y participación en la toma de decisiones dentro de las escuelas. Estos índices incluyen el índice de autonomía escolar y el índice de participación docente (Figura 5.1), además del índice de responsabilidad escolar para el currículo y el índice de responsabilidad escolar para los recursos (Figura 5.2). Los resultados de estos índices en España, comparados con otros países cercanos (Francia, Portugal e Italia) y con los que mejores resultados tienen en PISA en la UE (Irlanda y Estonia), ofrecen una perspectiva sobre la situación actual en el contexto de la gobernanza educativa.

Figura 5.1. *Índice de autonomía escolar y participación docente*

País	Índice de autonomía escolar (promedio y error estándar)	Variabilidad (D.E. y error estándar)	Índice de participación docente (promedio y error estándar)	Variabilidad (D.E. y error estándar)
España	-0,52 (0,04)	1,13 (0,06)	0,02 (0,03)	0,77 (0,05)
Francia	-	-	-	-
Italia	-0,34 (0,03)	0,45 (0,07)	-	-
Portugal	-0,43 (0,04)	0,70 (0,06)	-0,28 (0,05)	0,82 (0,04)
Irlanda	-0,25 (0,05)	0,94 (0,06)	-	-
Estonia	-	-	0,83 (0,03)	0,58 (0,04)
OCDE (promedio)	-0,13 (0,01)	0,81 (0,01)	0,13 (0,01)	0,86 (0,01)

Fuente: OCDE, Base de datos de PISA 2022, Anexo B1.

El índice de autonomía escolar mide el grado en que los centros educativos tienen libertad para tomar decisiones importantes en su gestión interna, específicamente en áreas clave como la contratación de personal y determinación de los salarios. Este índice se construye a partir de las respuestas de los directores en el cuestionario PISA, donde indican quién tiene la responsabilidad principal en esas decisiones, con valores positivos indicando un nivel de autonomía mayor al promedio de la OCDE. En el caso de España, el valor de este índice es de -0,52 (con un error estándar de 0,04), mientras que el promedio de la OCDE es de -0,13 (con un error estándar de 0,01). La autonomía en los centros educativos españoles es considerablemente más baja que el promedio de los países de la OCDE. Es decir, en España, la autoridad sobre cuestiones de recursos humanos y salariales está más centralizada en las instancias superiores (regionales o nacionales) en comparación con el promedio de los países de la OCDE, lo que limita la capacidad de los centros para tomar decisiones autónomas adaptadas a sus necesidades específicas. Además, el índice de variabilidad para España es de 1,13 (con un error estándar de 0,06), señalando que hay diferencias considerables en el nivel de autonomía entre los distintos centros educativos del país. Esta variabilidad puede sugerir que algunos centros en España gozan de mayor autonomía que otros, debido al tipo de centro (público, privado concertado o privado).

El índice de participación docente refleja el grado en que los docentes o los miembros del equipo directivo participan en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes del funcionamiento de los centros, como la formulación del presupuesto o

la selección de materiales educativos. Este índice se calcula a partir de la frecuencia con la que los docentes intervienen en estos procesos de decisión, en lugar de delegarse exclusivamente a directores o autoridades externas. Valores positivos en este índice indican un nivel de participación docente más elevado. Para España, este índice tiene un valor de 0,02 (con un error estándar de 0,03), en comparación con el promedio de la OCDE de 0,13 (con error estándar de 0,01). Este resultado indica que, en el contexto español, la participación de los docentes en decisiones estratégicas es limitada en comparación con el promedio de OCDE. Este bajo nivel de participación sugiere que, en muchos centros educativos en España, las decisiones importantes se toman sin una contribución sustancial del profesorado, lo que podría reducir la implementación de políticas adaptadas a las realidades diarias de los docentes y estudiantes. La variabilidad de este índice en España es de 0,77 (con un error estándar de 0,05). Existen diferencias significativas en la participación docente entre los centros, influenciadas por la tipología de los centros.

Figura 5.2. *Índice de responsabilidad escolar para el currículo y recursos*

País	Índice de responsabilidad escolar para el currículo (promedio y error estándar)	Variabilidad (D.E. y error estándar)	Índice de responsabilidad escolar para los recursos (promedio y error estándar)	Variabilidad (D.E. y error estándar)
España	1,24 (0,06)	1,30 (0,08)	1,13 (0,05)	1,49 (0,11)
Francia	1,35 (0,06)	1,06 (0,09)	0,69 (0,07)	0,88 (0,24)
Italia	3,49 (0,12)	1,68 (0,03)	1,03 (0,06)	1,24 (0,14)
Portugal	1,60 (0,09)	1,39 (0,09)	1,53 (0,14)	2,19 (0,15)
Irlanda	2,72 (0,15)	1,71 (0,05)	1,36 (0,08)	1,25 (0,19)
Estonia	4,78 (0,05)	0,83 (0,08)	2,68 (0,13)	2,33 (0,08)
OCDE (promedio)	2,43 (0,02)	1,50 (0,01)	2,18 (0,02)	1,93 (0,02)

Fuente: OCDE, Base de datos de PISA 2022, Anexo B1.

La Figura 5.2 muestra el índice de responsabilidad escolar para el currículo y mide la autonomía que tienen los centros para decidir sobre los contenidos curriculares y la evaluación. Este índice se calcula dividiendo la responsabilidad asignada al personal del centro (directores, docentes y consejo escolar) por la responsabilidad que queda en manos de las autoridades locales, regionales o nacionales. Un valor alto indica que los centros tienen una mayor capacidad de decidir sobre el currículo, mientras que un valor bajo sugiere que estas decisiones son

gestionadas en gran medida por las autoridades superiores. En el caso de España, el valor de este índice es de 1,24 (con un error estándar de 0,06), en comparación con el promedio de la OCDE de 2,43 (con un error estándar de 0,02). Las decisiones sobre el currículo y las evaluaciones están significativamente más centralizadas en España que en otros países de la OCDE. Los centros españoles cuentan con un margen más limitado para adaptar el currículo a las necesidades locales, restringiendo su capacidad para ofrecer una educación personalizada y relevante para sus estudiantes. La variabilidad en España para este índice es de 1,30 (con un error estándar de 0,08). Esta variabilidad sugiere que algunos centros pueden tener mayor libertad curricular que otros, pero en general, la autonomía curricular en España está limitada.

Finalmente, el índice de responsabilidad escolar para los recursos mide hasta qué punto los centros tienen control sobre la asignación y gestión de sus recursos, como el presupuesto y otros aspectos financieros. Similar al índice anterior, éste se calcula comparando la responsabilidad asignada al personal del centro educativo frente a la que retienen las autoridades superiores. Un valor alto indica que el personal del centro tiene mayor control sobre la asignación de recursos. Para España, el índice de responsabilidad para los recursos es de 1,13 (con un error estándar de 0,05), frente a un promedio de la OCDE de 2,18 (con un error estándar de 0,02). Los centros educativos españoles tienen una capacidad limitada para gestionar sus propios recursos, quedando esta responsabilidad en manos de las autoridades superiores en mayor medida que en otros países de la OCDE. Esta falta de control sobre los recursos puede limitar la capacidad de los centros para responder de forma rápida y eficiente a sus necesidades específicas. La variabilidad en España para este índice es de 1,49 (con un error estándar de 0,11), que implica una diferencia sustancial entre centros en cuanto a su nivel de control sobre los recursos.

De los datos que ofrecen los índices mostrados en las figuras 5.1 y 5.2, se puede concluir que es evidente que España presenta un nivel de autonomía relativamente bajo en varios aspectos de la gobernanza educativa en comparación con otros países de la OCDE y de Europa. La centralización de las decisiones sobre currículo y recursos en niveles administrativos superiores podría limitar la capacidad de los centros educativos para responder de manera ágil y adaptativa a las

necesidades locales de sus estudiantes. En contraste, países como Estonia e Irlanda muestran cómo una mayor autonomía en la toma de decisiones curriculares y de recursos puede contribuir a una mejor adecuación de la oferta educativa a contextos específicos.

En resumen, los datos de los índices reflejan que España, aunque cuenta con una cierta autonomía en la toma de decisiones, sigue dependiendo en gran medida de las autoridades nacionales y regionales para asuntos clave como el currículo y la asignación de recursos. Estos resultados podrían sugerir la necesidad de considerar reformas que promuevan una mayor autonomía escolar, acompañada de mecanismos de responsabilidad que aseguren la calidad educativa. Este modelo, apoyado en la evidencia de países con mayores niveles de autonomía, podría ofrecer una vía para mejorar la capacidad de los centros educativos en España para adaptarse y responder eficazmente a las demandas de su comunidad educativa.

6. Asociación entre autonomía escolar y resultados PISA matemáticas

En los sistemas educativos de alto rendimiento, se observa una tendencia a delegar mayores responsabilidades en los directores de los centros educativos y en el profesorado, que refleja confianza en la gestión escolar local. La OCDE (2023) examina cómo se distribuyen las competencias educativas en cuatro grupos de 20 sistemas educativos, clasificados según su rendimiento promedio en matemáticas. El análisis revela que la forma en que se asignan estas responsabilidades varía considerablemente entre los diferentes sistemas educativos y que parte de estas diferencias está asociada con el rendimiento académico de los estudiantes de 15 años.

Según los datos del Informe PISA 2022, en los sistemas educativos con menor rendimiento en matemáticas, las competencias relacionadas con los recursos humanos (como la contratación, despido y salarios del personal) tienden a estar centralizadas a nivel nacional. En cambio, en los sistemas de mayor rendimiento, los directores de las escuelas suelen tener la responsabilidad principal sobre estos aspectos de recursos humanos, otorgándoles mayor control y autonomía en la gestión de su personal.

Una dinámica similar se observa en la gestión presupuestaria. En los sistemas de alto rendimiento, los directores administran casi exclusivamente el presupuesto escolar, lo que permite una gestión adaptada a las necesidades específicas y preferencias de cada centro. Por el contrario, en los sistemas de bajo rendimiento, la gestión del presupuesto se divide entre los directores, las autoridades nacionales y el consejo escolar, lo que puede diluir la capacidad de respuesta directa de los centros a sus circunstancias particulares.

Las diferencias son aún más notables en cuanto a las competencias sobre el currículo y la evaluación. En los sistemas educativos de menor rendimiento, las autoridades nacionales desempeñan un papel central en estos aspectos, mientras que la participación de los docentes es limitada. En cambio, en los sistemas de alto rendimiento, los docentes y miembros del equipo de gestión escolar asumen la mayor parte de las responsabilidades en currículo y evaluación, permitiendo una mayor flexibilidad y adaptación de los contenidos educativos a las necesidades de los estudiantes (OCDE, 2023). En lo que respecta a políticas disciplinarias y de admisión, tanto en sistemas de bajo como de alto rendimiento, es habitual que los directores lideren el proceso de admisión de estudiantes, mientras que los docentes asumen el papel principal en la gestión de la disciplina en el aula.

En conjunto, estos resultados sugieren que los sistemas educativos de alto rendimiento suelen otorgar mayor autonomía a los directores y docentes, particularmente en áreas clave como la gestión del currículo y los recursos. Los análisis muestran que los estudiantes obtienen mejores resultados en matemáticas en aquellos sistemas que confían en la autonomía escolar en el diseño curricular, incluso tras ajustar factores como el PIB per cápita. Aunque los datos de PISA no permiten establecer relación causal directa entre la autonomía escolar y el rendimiento académico, estos hallazgos sugieren que los sistemas educativos de alto rendimiento han aprendido a confiar en sus directores y docentes para liderar la gestión educativa. En contraste, la literatura indica que, en los sistemas de bajo rendimiento, conceder mayor autonomía a las escuelas no siempre produce los resultados deseados. Esto puede deberse a la ausencia de mecanismos efectivos de garantía de calidad y

responsabilidad, o a la falta de capacitación adecuada en el personal educativo para aprovechar plenamente las responsabilidades adicionales que conlleva la autonomía escolar.

Para complementar el análisis previo, se presentan a continuación los resultados detallados del efecto de la autonomía escolar y de la responsabilidad en la toma de decisiones sobre currículo y recursos en el rendimiento en matemáticas de los estudiantes, después de ajustar los resultados por el perfil socioeconómico de los estudiantes y los centros. Las figuras 6.1 y 6.2 ilustran estos efectos en los sistemas educativos de España, Francia, Portugal, Italia, Irlanda y Estonia, junto con el promedio de OCDE, proporcionando una visión comparativa de la influencia de estos factores en el rendimiento académico.

Figura 6.1. *Efecto de la autonomía Escolar y participación docente en matemáticas (después de ajuste por perfil socioeconómico)*

País	Autonomía escolar (Efecto)	Error estándar	Participación docente (Efecto)	Error estándar
España	-1	(1,1)	-1	(1,6)
Francia	-	-	-	-
Italia	-12	(7,6)	-	-
Portugal	***-5***	(2,3)	-2	(2,5)
Irlanda	0	(1,8)	-	-
Estonia	-	-	-1	(2,9)
OCDE (promedio)	***-3***	(0,9)	0	(0,5)

Nota: Los valores en negrita y cursiva indican resultados significativos al 5% de significancia.
Fuente: Volumen II. PISA 2022. OCDE. Tabla II.B1.6.4

La figura 6.1 analiza el efecto de la autonomía escolar y la participación docente en el rendimiento en matemáticas, una vez descontado econométricamente el perfil socioeconómico de los estudiantes y los centros. Los valores reflejan la relación entre estos factores de gestión escolar y los resultados de matemáticas en PISA 2022. En esta tabla, los valores negativos indican que, tras el ajuste por perfil socioeconómico, una mayor autonomía o participación no está asociada a un mejor rendimiento en matemáticas. Los errores estándar (E.E.) representan el margen de error en cada estimación, indicando la precisión de cada valor.

En el caso de España, el efecto estimado de la autonomía escolar en el rendimiento en matemáticas es de -1 punto, con un error estándar de 1,1. Esto significa que, después de tener en cuenta el perfil socioeconómico, se observa una ligera relación negativa entre la autonomía escolar y los resultados en matemáticas, aunque este efecto es pequeño y el margen de error indica que no es estadísticamente significativo. Del mismo modo, el efecto de la participación docente en la toma de decisiones escolares es también de -1 punto, con un error estándar de 1,6. Este resultado indica que, en el contexto español, una mayor inclusión de los docentes en las decisiones de gestión escolar no se traduce en una mejora perceptible en el rendimiento en matemáticas.

Portugal presenta una relación algo más negativa, con un efecto de -5 puntos en el caso de la autonomía escolar (E.E. de 2,3) y de -2 puntos para la participación docente (E.E. de 2,5). Esto sugiere que, en Portugal, un mayor grado de autonomía escolar y participación docente no está correlacionado con mejores resultados en matemáticas. La magnitud del efecto y el error estándar indican que estos resultados son más pronunciados que en España, aunque aún se encuentran dentro de un rango de variabilidad que podría interpretarse como poco concluyente.

En Italia, el impacto de la autonomía escolar es notablemente negativo, con un efecto de -12 puntos y un error estándar de 7,6, lo que implica que una mayor autonomía escolar en el contexto italiano, después de ajustar por el perfil socioeconómico, podría estar relacionada con una disminución en el rendimiento en matemáticas. Sin embargo, el amplio error estándar sugiere una alta variabilidad en los datos, lo cual podría deberse a factores específicos del contexto italiano o a diferencias en la implementación de la autonomía escolar.

Por otro lado, Irlanda muestra un efecto nulo en el caso de la autonomía escolar, con un impacto de 0 puntos y un error estándar de 1,8. Este valor implica que, en Irlanda, la autonomía escolar no tiene un efecto significativo positivo o negativo en los resultados de matemáticas tras el ajuste por perfil socioeconómico, indicando que otros factores pueden ser más determinantes en el rendimiento académico en este país.

En el promedio de los países de la OCDE, el efecto de la autonomía escolar es de -3 puntos con un error estándar de 0,9, mientras que el efecto de la participación docente es de 0 puntos con un error estándar de 0,5. Esto indica que, en términos generales, la autonomía escolar tiende a tener una relación ligeramente negativa con el rendimiento en matemáticas, aunque de baja magnitud, y que la participación docente no presenta un efecto claro sobre el rendimiento. Los resultados promedio de la OCDE proporcionan un contexto comparativo útil, sugiriendo que una mayor autonomía escolar o participación docente, por sí solas, no garantizan mejoras en el rendimiento académico sin el respaldo de otros factores o condiciones contextuales.

En resumen, los resultados muestran variaciones significativas en cómo la autonomía escolar y la participación docente afectan el rendimiento en matemáticas entre distintos países. Mientras que en algunos sistemas educativos estos factores pueden contribuir positivamente, en otros parecen no tener un impacto claro o incluso se asocian con resultados menos favorables.

Figura 6.2. *Efecto de la responsabilidad escolar en currículo y recursos en matemáticas (después de ajuste por perfil socioeconómico)*

País	Responsabilidad en el Currículo (Efecto)	Error estándar	Responsabilidad en Recursos (Efecto)	Error estándar
España	-1	(1,0)	-1	(1,0)
Francia	***-5***	(2,3)	***-7***	(1,4)
Italia	-1	(1,4)	-6	(2,4)
Portugal	-3	(1,5)	0	(0,8)
Irlanda	1	(0,9)	1	(1,3)
Estonia	3	(2,2)	0	(0,6)
OCDE (promedio)	***-1***	(0,3)	***-2***	(0,3)

Nota: Los valores en negrita y cursiva indican resultados significativos al 5% de significancia.
Fuente: Volumen II. PISA 2022. OCDE. Tabla II.B1.6.4

En la figura 6.2, se analiza cómo la responsabilidad en la toma de decisiones sobre el currículo y los recursos impacta en el rendimiento en matemáticas. Para España, la asociación de la responsabilidad curricular es de -1 punto, con un error estándar de 1,0, y el efecto de la responsabilidad en la gestión de recursos es también de -1 punto, con un error estándar similar. Estos resultados indican que, al igual que en el caso de la autonomía y la participación, una mayor responsabilidad en la

definición del currículo o en la gestión de los recursos no está asociada con un mejor rendimiento en matemáticas. La magnitud de estos efectos es pequeña y no parece estadísticamente significativa. En este contexto, estos resultados sugieren que, aunque los centros españoles tengan cierto grado de responsabilidad en la gestión curricular y de recursos, esta autonomía no tiene un impacto directo en los resultados de matemáticas tras descontar por perfil socioeconómico.

Para el promedio de la OCDE, el efecto de la responsabilidad curricular es de -1 punto, con un error estándar de 0,3, mientras que el efecto de la responsabilidad en recursos es de -2 puntos, con un error estándar de 0,3. Estos valores, aunque negativos, son bajos en magnitud, sugiriendo que una mayor responsabilidad escolar en el currículo y en la gestión de recursos tiende a no estar asociada con mejoras en los resultados académicos en matemáticas, y que este patrón es consistente en la mayoría de los sistemas educativos de la OCDE. Estos resultados podrían interpretarse como una evidencia de que una mayor autonomía en estas áreas de gestión no siempre garantiza una optimización en el aprendizaje si no está acompañada de un sistema de control de calidad y de competencias adecuadas por parte de los gestores.

Otros países muestran variaciones en estos efectos: Francia presenta una relación negativa considerable para la responsabilidad curricular (-5 puntos con un E.E. de 2,3) y para la gestión de recursos (-7 puntos con un E.E. de 1,4), lo que podría indicar que en el contexto francés, centralizar estas decisiones podría estar relacionado con una mejor optimización de los resultados en matemáticas. Portugal muestra una relación negativa en el currículo (-3 puntos) pero un efecto nulo en los recursos, mientras que Italia también presenta efectos negativos en ambas dimensiones. Por otro lado, Irlanda y Estonia muestran efectos ligeramente positivos o neutros en estas áreas, lo cual sugiere que, en estos países, la responsabilidad escolar en currículo y recursos podría estar más alineada con una estructura que permite aprovechar mejor la autonomía para mejorar el rendimiento académico.

En conjunto, el análisis de los datos de ambas tablas sugiere que, para el caso de España, una mayor autonomía escolar, participación docente y responsabilidad en

currículo y recursos no está claramente vinculada con mejores resultados en matemáticas, una vez ajustados por perfil socioeconómico. A nivel de la OCDE, los patrones son similares, con efectos moderadamente negativos en autonomía y responsabilidad en recursos, y un efecto neutral en participación docente. La falta de efectos claramente positivos puede indicar que la autonomía en estas áreas, aunque esencial para promover la adaptación a las necesidades locales, necesita estar respaldada por mecanismos de soporte, supervisión y formación adecuada para asegurar que se traduzca en mejoras efectivas en los resultados académicos.

7. La calidad del liderazgo educativo construye entornos escolares de apoyo

Los líderes escolares no solo gestionan tareas administrativas y organizativas, como la planificación del presupuesto, el personal y el mantenimiento de las instalaciones (OCDE, 2023). Su papel es también fundamental en la creación de una cultura escolar sólida y un ambiente propicio para el aprendizaje (Leithwood, 2021). En los centros educativos más eficaces, los directores definen, comunican y construyen consenso en torno a los objetivos educativos del centro. Además, aseguran que el currículo y las prácticas pedagógicas estén alineados con estos objetivos y promueven relaciones sociales sanas dentro de la comunidad escolar (Goddard et al., 2019).

Entre las prácticas educativas comunes que suelen implementar los directores se encuentran el establecimiento de estándares de aprendizaje, la colaboración con el profesorado en el desarrollo del currículo y las evaluaciones, la planificación del desarrollo profesional del personal docente, la creación de un clima escolar positivo y la identificación de formas de involucrar a los padres y a la comunidad en la vida escolar. El énfasis que los directores ponen en estas actividades y los estilos de liderazgo que emplean dependen en gran medida del contexto específico de cada escuela (Brauckmann, Pashiardis y Ärlestig, 2023). La capacidad de adaptación de los líderes escolares quedó particularmente demostrada durante la pandemia de COVID-19, en la que muchos equipos directivos tuvieron que asumir responsabilidades de gestión de crisis (Chatzipanagiotou y Katsarou, 2023).

En el cuestionario escolar de PISA 2022, se pidió a los directores de los centros educativos que indicaran la frecuencia con la que ellos, o alguien del equipo directivo, realizaban siete acciones relacionadas con la gestión educativa durante el último año académico. Estas acciones sirvieron para elaborar el índice de liderazgo educativo. A partir de cinco de estas acciones relacionadas exclusivamente con la instrucción, se generó un índice de liderazgo pedagógico. Valores altos en ambos índices indican que los directores se involucran con frecuencia en estas actividades. Sin embargo, es posible que algunas respuestas de los directores reflejen un sesgo hacia prácticas bien valoradas socialmente, lo que podría dar lugar a cierta sobreestimación en algunos casos.

La gran mayoría de los directores señalan haber realizado todas las actividades de liderazgo al menos una vez en el último año. En promedio, en los países de la OCDE, más del 90 % de los estudiantes asistían a centros en las que el director, o un miembro del equipo directivo, participó en cada una de las siete actividades de gestión al menos una vez al año. La acción más frecuente, realizada al menos una vez al mes por el 85 % de los directores, fue la colaboración con los profesores para resolver problemas de disciplina en el aula. Por otro lado, la actividad menos frecuente fue la planificación de un plan de desarrollo profesional para el centro, reportada por el 35% de los directores.

Otras acciones realizadas con cierta frecuencia (entre el 58 % y el 67 % de los directores) incluyen proporcionar retroalimentación a los docentes basada en observaciones de aula (58%), asegurarse de que los docentes asuman la responsabilidad de mejorar sus habilidades pedagógicas (61%), proporcionar información a los padres sobre el rendimiento de la escuela y de los estudiantes (65%), promover la cooperación entre docentes para desarrollar nuevas prácticas pedagógicas (67%) y asegurar que los docentes se sientan responsables de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes (67%).

En términos generales, los países de la OCDE presentaron valores más bajos en el índice de liderazgo educativo que los países o economías no miembros de la OCDE. En la mayoría de los países y economías participantes en PISA, las medidas

de liderazgo educativo analizadas mostraron una débil asociación con el rendimiento de los estudiantes en matemáticas, una vez ajustado el perfil socioeconómico de estudiantes y centros educativos. La única actividad que mostró una asociación relativamente fuerte, pero negativa, con el rendimiento en matemáticas fue la "colaboración con los docentes para resolver problemas de disciplina en el aula". Esto podría explicarse porque los directores pueden involucrarse más activamente en el liderazgo cuando el clima disciplinario se deteriora.

Los sistemas educativos con valores más altos en los índices de liderazgo educativo y pedagógico tendieron a mostrar un rendimiento más bajo en matemáticas en promedio (aunque esta tendencia no fue igual de evidente cuando se consideraron únicamente los países de la OCDE), pero, en términos generales, fueron más equitativos socioeconómicamente, tras ajustar por el PIB per cápita.

8. La calidad del liderazgo educativo y su influencia en el entorno escolar

En el contexto de la gobernanza educativa, el liderazgo de los directores y los equipos directivos en las escuelas desempeña un papel fundamental en la creación de entornos escolares efectivos que promuevan el aprendizaje y la equidad. La OCDE (2023) ha identificado dos formas de liderazgo ejercidas por los equipos directivos que son especialmente relevantes para el rendimiento de los estudiantes y el clima escolar: el liderazgo educativo y el liderazgo pedagógico o instruccional. Estas dos dimensiones abarcan actividades y comportamientos que los equipos directivos realizan con cierta frecuencia y que afectan la organización de la escuela, la relación con el profesorado y el compromiso de los padres y la comunidad en la vida escolar.

8.1. Índice de liderazgo pedagógico

El liderazgo pedagógico se centra en la promoción de prácticas de enseñanza eficaces y en la mejora del rendimiento de los estudiantes mediante el apoyo directo a los docentes. La escala de liderazgo pedagógico en el cuestionario PISA 2022 recoge la frecuencia con la que los directores o miembros de los equipos directivos se han involucrado en actividades relacionadas con la enseñanza y el apoyo pedagógico a lo largo de los últimos 12 meses. Las actividades incluidas en esta escala, conocidas como actividades de liderazgo pedagógico, abarcan desde la retroalimentación directa

a los docentes, basada en observaciones en el aula, hasta acciones destinadas a asegurar que los docentes se sientan responsables de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

El cuestionario de PISA 2022 planteó cinco opciones de respuesta, que iban desde "nunca o casi nunca" hasta "todos los días o casi todos los días". Los directores podían elegir la frecuencia con la que ellos, o los miembros de sus equipos de gestión, realizaban estas actividades, tales como “proporcionar retroalimentación a los docentes basada en observaciones de instrucción en el aula” o “tomar acciones para asegurar que los docentes se sientan responsables de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes”. Estos elementos fueron empleados para construir el índice de liderazgo pedagógico.

En este índice, los valores positivos indican que el director y su equipo se involucran en actividades de liderazgo pedagógico con una frecuencia superior al promedio de la OCDE, mientras que los valores negativos señalan que estas actividades se realizan con menor frecuencia. En países donde el valor del índice es positivo, los directores y los equipos directivos muestran un compromiso continuo con el apoyo pedagógico, reflejando un entorno escolar donde se fomenta la mejora continua de la práctica docente y se prioriza el aprendizaje de los estudiantes.

8.2. Índice de liderazgo educativo

Por otro lado, el liderazgo educativo se centra en la organización general de los centros educativos, abarcando tanto el clima escolar como la relación de la escuela con la comunidad y los padres. Este tipo de liderazgo es muy relevante para la creación de un entorno de apoyo que facilite el aprendizaje de los estudiantes. La escala de liderazgo educativo mide la frecuencia con la que los directores y sus equipos colaboran con los docentes para resolver problemas de disciplina, comunican los resultados del centro a los padres y promueven la cooperación entre los docentes para mejorar las prácticas pedagógicas.

Al igual que en el liderazgo pedagógico, las respuestas para esta escala iban desde "nunca o casi nunca" hasta "todos los días o casi todos los días", permitiendo a los directores indicar la frecuencia de su participación en actividades como “colaborar con los docentes para resolver problemas de disciplina en el aula” y “proporcionar información a los padres o tutores sobre el rendimiento del centro y de los estudiantes”. A partir de estas respuestas, se construyó el índice de liderazgo educativo, donde valores positivos indican una participación más frecuente de los directores y sus equipos en actividades de liderazgo educativo en comparación con la media de la OCDE, mientras que valores negativos indican una menor frecuencia de estas actividades en comparación con el promedio.

8.3. Análisis de los resultados: Interpretación de los índices de liderazgo educativo y pedagógico en diferentes países

La figura 8.3.1 muestra los valores medios de los índices de liderazgo educativo y pedagógico en la misma selección de países que en las tablas anteriores. En España, el índice de liderazgo educativo tiene un valor de 0,68, con un error estándar de 0,04, mientras que el índice de liderazgo pedagógico tiene un valor de 0,28, con un error estándar de 0,04. Estos valores indican que los directores españoles, en promedio, participan más frecuentemente en actividades tanto de liderazgo educativo como pedagógico en comparación con el promedio de la OCDE. Los directores en España adoptan un rol activo en la gestión y apoyo pedagógico, comprometiéndose en actividades que fomentan un ambiente de aprendizaje sólido y en el que se incentiva la mejora continua de los docentes y el éxito académico de los estudiantes.

Figura 8.3.1. *Índices de Liderazgo Educativo e Instruccional*

País	Media Índice de Liderazgo Educativo	Error estándar	Media Índice de Liderazgo Pedagógico	Error estándar
España	0,68	(0,04)	0,28	(0,04)
Francia	-0,80	(0,09)	-0,82	(0,08)
Italia	-0,04	(0,08)	-0,11	(0,08)
Portugal	0,24	(0,06)	0,29	(0,06)
Irlanda	0,04	(0,06)	0,11	(0,07)
Estonia	-0,05	(0,05)	-0,08	(0,05)
OCDE (promedio)	-0,01	(0,01)	-0,02	(0,01)

Fuente: Volumen II. PISA 2022. OCDE. Tabla II.B1.6.5

En comparación, Francia muestra valores negativos en ambos índices (0,80 en liderazgo educativo y -0,82 en liderazgo pedagógico), indicando que los equipos directivos en este país participan menos en actividades de liderazgo en comparación con la media de la OCDE. Portugal, por su parte, presenta valores moderadamente positivos en ambos índices (0,24 en liderazgo educativo y 0,29 en liderazgo pedagógico), lo que indica que los directores portugueses participan con una frecuencia ligeramente superior a la media en actividades de gestión educativa y apoyo pedagógico. En Italia, los valores son cercanos a cero, indicando una participación en actividades de liderazgo similar a la media de la OCDE, mientras que, en Estonia, el índice de liderazgo pedagógico es ligeramente negativo (-0,08), mientras que el índice de liderazgo educativo es casi neutral.

En general, los resultados muestran que, si bien la mayoría de los países presentan valores moderados, aquellos con valores altos en liderazgo educativo y pedagógico suelen reflejar una mayor implicación de los directores en las actividades de gestión y apoyo pedagógico, lo que en teoría contribuye a un mejor ambiente escolar y al éxito académico. Sin embargo, el impacto de este liderazgo no siempre se traduce en un aumento directo en el rendimiento de los estudiantes, quizá porque otros factores contextuales, como la calidad de la enseñanza y características del sistema educativo, también son determinantes.

8.4. Frecuencia de las actividades de liderazgo educativo y pedagógico

La figura 8.4.1 ofrece una visión detallada sobre la frecuencia con la que los directores participan en distintas actividades de liderazgo educativo e instruccional en España en comparación con el promedio de la OCDE. Un 75,7% de los directores en España señalan que colaboran con los docentes para resolver problemas de disciplina en el aula al menos una vez al mes, una frecuencia inferior al promedio de la OCDE (86,6%). Aunque los directores españoles están involucrados en la gestión de la disciplina, lo hacen con una frecuencia menor a la observada en otros países de la OCDE.

Figura 8.4.1. *Actividades de liderazgo educativo y pedagógico*

Actividad	España (% al menos una vez al mes)	OCDE Promedio (% al menos una vez al mes)
Colaboración con docentes para resolver problemas de disciplina en el aula	75,7	86,6
Retroalimentación a docentes basada en observaciones en aula	76,1	67,7
Fomento de la cooperación entre docentes para desarrollar nuevas prácticas de enseñanza	81,7	70,6
Asegurar que los docentes asuman responsabilidad en la mejora de sus habilidades de enseñanza	81,8	68,6
Garantizar que los docentes se sientan responsables por los resultados de aprendizaje de sus estudiantes	78,1	72,2
Proporcionar a padres o tutores información sobre el rendimiento de la escuela y de los estudiantes	80,4	70,7
Trabajo en un plan de desarrollo profesional para la escuela	76,9	59,4

Fuente: Volumen II. PISA 2022. OCDE.

El 76,1% de directores en España indican proporcionar retroalimentación a los docentes basada en observaciones en el aula al menos una vez al mes, un valor superior al promedio de la OCDE (67,7%). Este indicador muestra un mayor compromiso en España con el apoyo directo a la enseñanza y con la mejora de la práctica pedagógica en el aula. Además, un 81,7% de los directores en España fomentan la cooperación entre docentes para desarrollar nuevas prácticas de enseñanza, comparado con un 70,6% en la OCDE, mostrando una cultura de colaboración y desarrollo profesional dentro de las escuelas españolas que no se había apreciado en estudios anteriores de este organismo, como el Estudio Internacional de la Enseñanza y del Aprendizaje (TALIS).

Otras actividades en las que los directores españoles muestran una mayor frecuencia de participación en comparación con la media OCDE incluyen asegurar que los docentes asuman responsabilidad en la mejora de sus habilidades de enseñanza (81,8% en España frente al 68,6% en OCDE) y proporcionar a los padres o tutores información sobre el rendimiento de la escuela y de los estudiantes (80,4% en España frente al 70,7% en OCDE). Estas diferencias indican que en España existe

una fuerte orientación hacia el trabajo colaborativo y la transparencia en la comunicación sobre el desempeño escolar.

La actividad de liderazgo menos frecuente en la OCDE es el impulso de un plan de desarrollo profesional para los centros, con un 59,4% de los directores señalando que realizan esta planificación. En España, esa proporción es 76,9%.

9. Efectividad del liderazgo educativo.

9.1. Recomendaciones para el fortalecimiento del liderazgo educativo.

El reciente informe publicado por la UNESCO, GEM 2024/2025, de seguimiento de la educación mundial, dentro de los mecanismos previstos por la declaración de Incheon 2030 y el seguimiento del objetivo de desarrollo sostenible cuatro (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos), se dedica de forma específica al liderazgo en la educación.

El informe señala tres grandes áreas de repercusión e influencia de los líderes escolares efectivos: la mejora de los resultados académicos de los estudiantes, la mejora de las prácticas docentes del profesorado y la mejora del clima escolar y el bienestar social y emocional del alumnado, del profesorado y de todo el personal del centro educativo. No obstante, se hace hincapié en que las constantes exigencias administrativas y burocráticas en el funcionamiento de los centros educativos no dejan tiempo suficiente a los directores para establecer una visión a largo plazo y para ejercer el liderazgo pedagógico. Aproximadamente un tercio de los directores de escuelas públicas y un quinto de los directores de escuelas privadas de los países de la OCDE declararon carecer de tiempo suficiente para el liderazgo instruccional y para compartir el liderazgo construyendo una cultura colaborativa. La colaboración es la dimensión del liderazgo que menos se destaca en los programas de formación.

Los líderes educativos son más que gestores, son agentes del cambio y este informe identifica cuatro dimensiones esenciales del liderazgo: establecer expectativas, centrarse en el aprendizaje, fomentar la colaboración y capacitar a las personas. Sin embargo, una revisión global de los programas y cursos de preparación

y formación de directores de centros escolares indica que apenas la mitad de ellos se centran en alguna de estas cuatro dimensiones, y solo un quinto cubren las cuatro dimensiones. Partiendo de estas cuatro dimensiones, el informe de la UNESCO realiza las siguientes recomendaciones:

1. **Promover la confianza y el empoderamiento de los líderes escolares,** otorgándoles más capacidad de toma de decisiones. Se sugiere que los sistemas educativos doten a los directores de centros escolares de autonomía suficiente para gestionar los recursos financieros y humanos y tomar decisiones relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje, al mismo tiempo que se establecen mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso responsable de los recursos asignados para lograr resultados educativos positivos teniendo en cuenta los contextos económicos y sociales.
2. **Invertir en la profesionalización de los directores escolares.**
    - Seleccionar directores con talento a través de una contratación inclusiva, con criterios objetivos y transparentes, para garantizar que los candidatos cualificados, independientemente de su procedencia, tengan las mismas oportunidades de demostrar sus capacidades de liderazgo (evitando estereotipos, prejuicios y favoritismos). Los mejores profesores no tienen por qué ser los mejores directores. La revisión de los procesos de selección muestra que casi todos los países consideran la experiencia docente como un requisito previo para ser líder escolar. Pero sólo tres de cada diez especifican también la experiencia en gestión.
    - Preparar, formar y apoyar a los directores de centros escolares para que se centren en las dimensiones esenciales de su función. Los programas de desarrollo profesional deben colmar las lagunas detectadas en la formación previa. La formación puede abarcar aptitudes de observación, escucha, sociales, emocionales y analíticas. También profundización en la legislación vigente y el desarrollo de habilidades prácticas en la gestión de datos, financiera, de recursos humanos y pedagógica. Con un abanico cada vez mayor de responsabilidades y cargas, el liderazgo de los centros educativos se asocia a menudo con el estrés y el agotamiento. Por lo tanto, puede ser

necesario dar acceso a servicios profesionales de asesoramiento y salud mental, y crear una red de apoyo.

- Evaluación del desempeño de la dirección y reconocimiento de sus logros. Se señala la relevancia de que dicha evaluación sea también formativa, con retroalimentación y recomendaciones de mejora. Además, se podría usar la evaluación para la certificación de competencias profesionales de los líderes escolares y para el desarrollo de vías de promoción profesional.

3. **Fomentar el liderazgo compartido y las culturas escolares colaborativas.** Los líderes escolares no pueden hacerlo todo, ni pueden hacerlo solos. Necesitan liderar mediante la colaboración para lograr los objetivos comunes, de modo que se busque la cohesión y el alineamiento para remar en la misma dirección potenciando las fortalezas. Las relaciones de colaboración refuerzan la gobernanza, mejoran la toma de decisiones, aumentan la responsabilidad y fomentan entornos inclusivos y resistentes. Sin embargo, sólo alrededor de la mitad de los países analizados en el informe de la UNESCO hacen hincapié en la colaboración docente en sus normas de liderazgo. Y apenas un tercio de los programas de liderazgo examinados para este informe se centró en fomentar la preparación de los líderes escolares para compartir responsabilidades mediante la apertura y la colaboración.

9.2. Nuevas perspectivas sobre la retención docente y el liderazgo educativo

La retención docente se ha convertido en un desafío crítico en los sistemas educativos de todo el mundo. La capacidad de los centros educativos para mantener a su personal cualificado afecta tanto a la calidad del aprendizaje de los estudiantes como a la sostenibilidad de los sistemas educativos. Este problema es particularmente pronunciado en los centros situados en contextos desfavorecidos, donde la rotación de personal docente puede interrumpir el proceso de aprendizaje y perpetuar desigualdades. Recientes investigaciones, como las de Hanushek et al. (2024) y el informe del *Education Endowment Foundation* (EEF, 2023), ofrecen marcos analíticos sólidos para comprender cómo las características del liderazgo, la cultura escolar y la estructura organizativa pueden ser catalizadores para abordar este problema.

Hanushek et al. (2024) argumentan que el liderazgo efectivo es uno de los factores determinantes tanto para la mejora del rendimiento académico como para la retención de los docentes. Su análisis se basa en una extensa revisión de literatura y en datos longitudinales que ilustran cómo la autonomía escolar, combinada con sistemas de rendición de cuentas, crea entornos laborales más atractivos para los docentes. Esta combinación permite a los líderes escolares adaptar estrategias a los desafíos específicos de sus comunidades, una necesidad especialmente relevante en los centros situados de entornos socioeconómicos bajos.

El artículo profundiza en cómo el liderazgo transformacional puede ser un motor clave para la retención. Este enfoque implica prácticas como el apoyo individualizado, la creación de confianza, el fomento de la colaboración entre docentes y la mejora de las condiciones laborales. Por ejemplo, investigaciones previas revisadas por Hanushek et al. como la de Kraft et al. (2016) destacan cómo la retroalimentación constructiva y el acompañamiento pedagógico no solo mejoran la práctica docente, sino que también incrementan el compromiso laboral. Por su parte, Boyd et al. (2011) exploraron las dinámicas de movilidad docente en distritos urbanos y concluyeron que el apoyo administrativo es fundamental para reducir la rotación, especialmente en centros con estudiantes en situación de vulnerabilidad. Este apoyo incluye desde la provisión de recursos hasta la participación activa de los líderes en la resolución de problemas disciplinarios.

Hanushek et al. (2024) también indican que la calidad del liderazgo tiene un impacto desproporcionado en contextos desfavorecidos, donde las condiciones de trabajo suelen ser más difíciles. Estudios como el de Grissom et al. (2011) evidencian que los líderes escolares que combinan expectativas claras con apoyo emocional y reconocimiento profesional logran reducir significativamente las tasas de abandono docente en estos colegios e institutos.

El informe del *Education Endowment Foundation* (2023) realiza una revisión sistemática de 399 estudios entre 2000 y 2023, centrándose en cómo el liderazgo, la cultura escolar y la estructura organizativa pueden contribuir a la retención docente. Este informe identifica tres enfoques fundamentales para abordar este desafío:

- **Desarrollo profesional continuo:** Se basa en proporcionar a los docentes oportunidades significativas para mejorar sus competencias pedagógicas y liderazgo. Por ejemplo, Barbieri et al. (2019) analizaron las respuestas de más de 6,000 docentes en Italia y encontraron que la participación en programas de desarrollo profesional reducía significativamente los niveles de estrés laboral y mejoraba la satisfacción general. A través de entrevistas y encuestas, se concluyó que los centros que priorizaban la formación continua no solo lograban retener a sus docentes, sino que también fomentaban un clima de innovación pedagógica.
- **Construcción de confianza relacional:** La confianza mutua entre líderes y docentes aparece como un factor crítico en la literatura. Van Maele y Van Houtte (2012) investigaron cómo la confianza influye en el compromiso organizativo de los docentes. En un estudio realizado en más de 50 escuelas en Bélgica, encontraron que la percepción de los docentes sobre la justicia y el apoyo del liderazgo escolar era un predictor significativo de su intención de permanecer en sus puestos. Este tipo de confianza no se limita a la relación director/a-docente, sino que también incluye relaciones entre colegas, creando un entorno de colaboración y apoyo mutuo.
- **Mejoras en las condiciones laborales:** Las condiciones laborales equitativas son esenciales para retener a los docentes. Casely-Hayford et al. (2023), utilizando datos de la Encuesta Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS), demostraron que una carga laboral excesiva está estrechamente relacionada con la insatisfacción laboral y la intención de abandonar la profesión. En particular, en países como Eslovenia y Estonia, el estrés asociado con la carga de trabajo era el factor más importante para predecir la insatisfacción docente.

El informe del EEF también resalta que las escuelas con estructuras más equitativas en la distribución del trabajo y el reconocimiento tienden a tener mayores tasas de retención. Por ejemplo, García Torres (2018) analizó cómo los sistemas de apoyo organizacional influyen en la percepción de equidad entre los docentes y concluyó que las políticas transparentes de distribución de recursos y oportunidades son fundamentales para fortalecer el compromiso laboral.

La integración de las perspectivas de Hanushek et al. (2024) y el informe del EEF refuerzan la idea de que los líderes escolares deben equilibrar estrategias que aborden tanto las necesidades individuales de los docentes como las demandas organizativas. Esto incluye desde diseñar planes de desarrollo profesional adaptados a las necesidades específicas hasta implementar estructuras organizativas que fomenten la equidad y la colaboración.

Una recomendación clave es el diseño de intervenciones basadas en evidencia, como programas de formación continua para líderes escolares que les permitan desarrollar habilidades para gestionar entornos complejos. Además, el uso de estudios longitudinales, como los propuestos por Nguyen (2021), podría arrojar luz sobre cómo los cambios en el liderazgo afectan las tasas de retención docente a lo largo del tiempo.

10. Conclusiones

El último informe PISA 2022, de la OCDE, muestra cómo la autonomía y las responsabilidades de los equipos directivos en los distintos sistemas educativos varían ampliamente. En España, como en otros países de la OCDE, los equipos directivos desarrollan un papel central en aspectos clave de la gestión escolar, aunque las autoridades nacionales y regionales mantienen el control sobre ciertas decisiones estratégicas, como las designaciones de los docentes a los centros educativos, los salarios y el currículo. En la mayor parte de los sistemas educativos del mundo, el papel de los directores en la toma de decisiones ha ganado relevancia.

España presenta un nivel de autonomía relativamente bajo en varios aspectos de la gobernanza educativa en comparación con otros países de la OCDE y de Europa. Los datos muestran cómo en España, el índice de autonomía en los centros educativos, -0,52, es considerablemente más bajo que el promedio de los países de la OCDE, -0,13, al igual que el índice de participación docente, que, para España, es un 0,02, en comparación con el promedio de la OCDE de 0,13, lo que indica que, en el contexto español, la participación de los docentes en decisiones estratégicas es limitada en comparación con el promedio de OCDE. El índice de responsabilidad

escolar para el currículo, que mide la autonomía que tienen los centros para decidir sobre los contenidos curriculares y la evaluación, en el caso de España, es de 1,24 en comparación con el promedio de la OCDE de 2,43, por lo que los centros españoles cuentan con un margen más limitado para adaptar el currículo a las necesidades de su alumnado. El índice de responsabilidad escolar para los recursos mide hasta qué punto los centros tienen control sobre la asignación y gestión de sus recursos, como el presupuesto y otros aspectos financieros. Para España, es de 1,13 frente a un 2,18 de la OCDE, por lo que los centros educativos españoles tienen una capacidad limitada para gestionar sus propios recursos, quedando esta responsabilidad en manos de las autoridades, en mayor medida que en otros países de la OCDE. Eso sí, la variabilidad para España en todos los índices analizados es muy alta, lo que indica que hay diferencias considerables en el nivel de autonomía entre los distintos centros educativos del país (públicos, privados concertados o privados).

Los índices de responsabilidad en recursos y currículo, del estudio PISA reflejan el grado en que el personal escolar asume responsabilidades en estas áreas, en comparación con las autoridades educativas. Según el índice de responsabilidad en recursos, los sistemas educativos en los que las escuelas disfrutaban de una mayor autonomía en esta área en la OCDE son Bulgaria, la República Checa, Letonia, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos. En el extremo opuesto, países como Austria, Francia, Alemania o Grecia presentaban una menor autonomía en la gestión de recursos. En el análisis del índice de responsabilidad curricular, Estonia y Japón conceden altos niveles de autonomía curricular a los centros educativos, mientras que mantienen un control moderado sobre la gestión de recursos. Otros sistemas educativos que ofrecen más autonomía en asuntos curriculares que en recursos son Finlandia, Islandia, Irlanda, Italia, Corea y Nueva Zelanda. Por otro lado, en sistemas como los de Bulgaria, Países Bajos, Suecia, y Estados Unidos, la autonomía en la gestión de recursos es mayor que en el ámbito curricular. En promedio, los centros educativos con ventajas socioeconómicas y aquellos situados en zonas urbanas disfrutan de una mayor autonomía sobre recursos y currículo en comparación con los centros en zonas rurales o de menores recursos. Además, en la mayoría de los sistemas educativos de la OCDE, los centros privados ejercen un mayor grado de autonomía que en los públicos,

Los datos de PISA 2022 no permiten establecer relación causal directa entre la autonomía escolar y el rendimiento académico, aunque se puede observar que los sistemas educativos de alto rendimiento han aprendido a confiar en sus directores y docentes. En los sistemas de bajo rendimiento, conceder mayor autonomía a las escuelas no siempre produce los resultados deseados. Esto puede deberse a la ausencia de mecanismos efectivos de garantía de calidad y responsabilidad, o a la falta de capacitación adecuada en el personal educativo para aprovechar plenamente las responsabilidades adicionales que conlleva la autonomía escolar.

Los mecanismos de calidad que más garantizan que la autonomía escolar se asocie a un mejor rendimiento académico en matemáticas en PISA son: la mentoría o acompañamiento y apoyo a docentes; la observación de la práctica docente por inspectores de educación u otras personas externas al centro: el registro y análisis de los resultados académicos y tasas de graduación de los estudiantes; la evaluación interna o autoevaluación; el seguimiento de los datos de rendimiento en matemáticas por una autoridad educativa; y las pruebas estandarizadas obligatorias al menos una vez al año para medir el progreso y detectar áreas de mejora.

Otros mecanismos de aseguramiento de la calidad, aunque con un impacto menor en la relación entre autonomía y rendimiento en matemáticas, son: la difusión pública de los datos de rendimiento; la implementación de una política estandarizada para matemáticas: que asegure consistencia curricular; y la revisión por pares de los profesores.

Por lo tanto, es muy importante combinar la autonomía escolar con mecanismos de garantía de la calidad para maximizar el impacto positivo en el rendimiento en matemáticas, pues no todos los mecanismos de calidad tienen el mismo impacto. Esta evidencia educativa proporciona un elemento de reflexión sobre qué prácticas priorizar para aprovechar al máximo la autonomía en beneficio de los estudiantes.

Finalmente, en términos del liderazgo de los directores, se observa con interés el debate académico en términos cuantitativos acerca de lo que aporta a los resultados, sin embargo, parece quedar claro que en términos cualitativos la forma de ejercer el liderazgo en los centros educativos influye en los logros alcanzados tanto en términos de rendimiento académico como social por los estudiantes. En este sentido, el último informe de la UNESCO GEM 2024/25, indica que los líderes educativos son más que gestores, son agentes del cambio identificando cuatro dimensiones esenciales del liderazgo: establecer expectativas, centrarse en el aprendizaje, fomentar la colaboración y capacitar a las personas. Hace hincapié en que las relaciones de colaboración refuerzan la gobernanza, mejoran la toma de decisiones, aumentan la responsabilidad y fomentan entornos inclusivos.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de intereses

Ninguno

Referencias bibliográficas

Adukia, A.; Feigenberg, B.; Momeni, F. (2023). *From Retributive to Restorative: An Alternative Approach to Justice*. NBER Working Paper Series No. 31675. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (September).

Bacher-Hicks, Andrew, and Cory Koedel. (2023). Estimation and interpretation of teacher value added in research applications. En Hanusek, E.A., Machin, S. y Woessmann, L. (eds.). *Handbook of the Economics of Education*, Vol 6, 93-134. https://doi.org/10.1016/bs.hesedu.2022.11.002

Barbieri, B., Sulis, I., Porcu, M. and Toland, M. D. (2019) 'Italian Teachers' Well-Being Within the High School Context: Evidence From a Large Scale Survey'. Frontiers in Psychology, 10, pp. 1926. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.01926

Bartanen, Brendan, Aliza N. Husain, and David D. Liebowitz. (2024). Rethinking Principal Effects on Student Outcomes. *Journal of Public Economics*, 234. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105115Get rights and content

Branch, Gregory F., Eric A. Hanushek, and Steven G. Rivkin. (2012). *Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals*. NBER Working Paper W17803. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (January). https://doi.org/10.3386/w17803

Boyd, D., Grossman, P., Ing, M., Lankford, H., Loeb, S. and Wyckoff, J. (2011) The Influence of School Administrators on Teacher Retention Decisions. *American Educational Research Journal,* 48 (2), pp. 303–333. https://doi.org/10.3102/0002831210380788

Brauckmann-Sajkiewicz, Stefan; Pashiardis, Petros; Ärlestig, Helene. (2020). Bringing context and educational leadership together: fostering the professional development of school principals. Professional Development in Education, pp. 49 (1), pp. 4-15. https://doi.org/10.1080/19415257.2020.1747105.

Caldwell, B. and Spinks, J. (2013). *The Self-Transforming School*. Ed. Routledge.

Chatzipanagiotou, P.; Katsarou, E. (2023). Crisis Management, School Leadership in Disruptive Times and the Recovery of Schools in the Post COVID-19 Era: A Systematic Literature Review. *Education Science,* 13, pp. 118. https://doi.org/10.3390/educsci13020118.

Cabrales, Antonio y Sanz, Ismael (Coords.) (2024). *Economía de la Educación.* Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Card, David; Alan B. Krueger. (1992). Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States. *Journal of Political Economy*, 100(1). Pp. 1-40.

Carrell, Scott E., and James E. West (2010). Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors. *Journal of Political Economy*, 118(3), pp. 409-432.

Casely-Hayford, J., Johansson, S., Dutt, K. G., Kwak, L. and Toropova, A. (2023) The Role of Job Demands and Resources for Teacher Job Satisfaction: Insights from Five European Countries. *International Encyclopedia of Education*, 4, pp. 213–231. http://doi.org/10.1016/B978-0-12-818630- 5.04082-3

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah Rockoff (2014a). Measuring the impacts of teachers I: Evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review* 104(9), pp. 2593-2632.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah Rockoff (2014b). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9), pp. 2633-2679.

Coelli, Michael, and David A. Green (2012). Leadership Effects: School Principals and Student Outcomes. *Economics of Education Review*, 31 (1), pp. 92–109.

Cullen, Julie Berry, Eric A. Hanushek, Gregory Phelan, and Steven G. Rivkin (2021). Performance Information and Personnel Decisions in the Public Sector: The Case of School Principals. Journal of Human Resources, no. 13, May, 0619–10272R1. https://doi.org/10.3368/jhr.0619-10272R1

Earley, Stephen. (2019). An Investigation into the Implementation of a Cross-Curricular Approach in an Irish Primary School Classroom. *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education.* 10, pp. 4031-4040. https://doi.org/10.20533/ijcdse.2042.6364.2019.0492.

Education, Endowment Foundation (2023) *Reviewing the Evidence Base on School Leadership, Culture, Climate, and Structure for Teacher Retention: A Rapid Evidence Assessment*. Uploaded: 30 October 2023. Disponible en: https://educationendowmentfoundation.org.uk/education-evidence/evidence-reviews/leadership-approaches

García Torres, D. (2018). Distributed Leadership and Teacher Job Satisfaction in Singapore. *Journal of Educational Administration,* 56 (1), pp. 127–142. https://doi.org/10.1108/jea-12-2016-0140

Goddard, Yvonne L.; Goddard, Roger D.; Bailes, Lauren P.; Nichols, Robert (2019). From School Leadership to Differentiated Instruction: A Pathway to Student Learning in Schools. *Elementary School Journal*, 120(2) pp. 97-219.

Gilraine, Michael, and Nolan G. Pope. (2021). *Making Teaching Last: Long-Run Value-Added.* National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 29555.

Grissom, Jason A., Anna J Egalite, and Constance A. Lindsay. (2021). *How Principals Affect Students and Schools: A Systematic Synthesis of Two Decades of Research*. Technical report. New York: The Wallace Foundation.

Grissom, Jason A., and Susanna Loeb. (2011). Triangulating Principal Effectiveness. *American Educational Research Journal* 48 (5), pp. 1091–1123.

Hanushek, Eric (1971). Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation Using Micro Data. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 61 (2), pp. 280–288.

Hanushek, Eric A., Andrew J. Morgan, Steven G. Rivkin, Jeffrey C. Schiman, Ayman Shakeel and Lauren Sartain. 2024. *The Lasting Impacts of Middle School*

Principals. NBER Working Paper No. 32642. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (July).

Hanushek, Eric A., and Steven G. Rivkin (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics,* 4, pp. 131-157.

Hanushek, E. and L. Woessmann (2020). *The economic impacts of learning losses.* OECD Education Working Papers, No. 225, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/21908d74-en.

Hanushek, E. A., Woessmann, L., and Zhang, L. (2024). *Leadership, Autonomy, and Accountability in School Systems: Impacts on Teacher Retention and Student Outcomes.* NBER Working Paper Series, No. 31027. https://doi.org/10.3386/w31027

Jackson, C. Kirabo, Shanette C. Porter, John Q. Easton, Alyssa Blanchard, and Sebastián Kiguel (2020). School Effects on Socioemotional Development, School-Based Arrests, and Educational Attainment. *American Economic Review: Insights* 2(4), pp. 491-508.

Kraft, M. A., Marinell, W. H. and Shen-Wei Yee, D. (2016). School Organizational Contexts, Teacher Turnover, and Student Achievement: Evidence From Panel Data. *American Educational Research Journal,* 53 (5), pp. 1411–1449. https://doi.org/10.3102/0002831216667478

Laing, D. Rivkin, S.G., Schiman, J,C. y Watd, J. (2016*). Decentralized Governance and the Quality of School Leadership*. NBER. Working Paper no. 22061. https://doi.org/10.3386/w22061.

Liebowitz, David D., and Lorna Porter. (2019). The Effect of Principal Behaviors on Student, Teacher, and School Outcomes: A Systematic Review and Meta-analysis of the Empirical Literature. *Review of Educational Research*, 89 (5), pp. 785–827.

Lochner, Lance, and Enrico Moretti (2004). The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. *American Economic Review,* 94(1), pp. 155-189.

Leithwood, K. (2021). A Review of Evidence about Equitable School Leadership. *Education Sciences*, 11, 377. https://doi.org/10.3390/ educsci11080377.

Murnane, Richard J. (1975). *The Impact of School Resources on the Learning of Inner-City Children*. Cambridge, MA: Balinger Publishing Company.

Nguyen, T. D. (2021). Linking School Organizational Characteristics and Teacher Retention: Evidence From Repeated Cross-Sectional National Data. *Teaching and Teacher Education*, 97, 103220. https://doi.org/10.1016/j.tate.2020.103220

OECD (2023). *PISA 2022 Results (Vol. I): The State of Learning and Equity in Education*. PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/53f23881-en.

OECD (2023). *PISA 2022 Results (Vol. II): Learning During – and From – Disruption.* PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a97db61c-en.

Rose, Evan K., Jonathan T. Schellenberg, and Yotam Shem-Tov. (2022). *The Effects of Teacher Quality on Adult Criminal Justice Contact.* NBER Working Paper No. 30274. Cambridge, MA:National Bureau of Economic Research (July).

UNESCO (2024). Global *Education Monitoring Report 2024/5: Leadership in education. Lead for learning.* Paris, UNESCO.

Van Maele, D. and Van Houtte, M. (2012). The Role of Teacher and Faculty Trust in Forming Teachers' Job Satisfaction: Do Years of Experience Make a Difference? *Teaching and Teacher Education*, 28 (6), pp. 879–889. https://doi.org/10.1016/j.tate.2012.04.001.