Nota conceptual del

Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2024/5

sobre liderazgo y educación

unesco

Informe de seguimiento de la educación en el mundo

El *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* (Informe GEM) es un informe anual, publicado por la UNESCO, con independencia editorial, de referencia y con base empírica. Fundamenta su mandato en la Declaración de Incheon del Foro Mundial sobre la Educación y en el Marco de Acción Educación 2030, y constituye la herramienta de la comunidad internacional para supervisar y presentar informes sobre las siguientes cuestiones:

- El progreso hacia la consecución de las metas de educación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron en septiembre de 2015.
- La aplicación de estrategias nacionales e internacionales destinadas a contribuir al cumplimiento del ODS 4 (el objetivo mundial de la educación).

Por consiguiente, el Informe GEM incluye una sección de monitoreo —en la que principalmente se informa sobre el progreso realizado en la consecución de cada una de las 10 metas del ODS 4— y una sección temática que se centra en un tema clave para el cumplimiento del ODS 4, que elige la Junta Asesora del Informe GEM. La presente nota conceptual expone el alcance y el enfoque propuestos para el Informe GEM 2024/5 sobre el tema del liderazgo y la educación. Se trata de un documento de trabajo que tiene por objeto servir de base para realizar consultas, fomentar el diálogo y recabar comentarios de las múltiples partes interesadas del informe[1].

Muchas personas asocian el concepto de liderazgo con la política y el mundo empresarial. La literatura popular ofrece numerosos análisis de los rasgos, competencias, comportamientos, estilos, motivaciones y valores de las personas que ejercen el liderazgo. Una lista de cinco puntos sobre "lo que hacen quienes ejercen un liderazgo eficaz" afirma que fijan las normas de excelencia y son un ejemplo que seguir ("marcan el camino"); conciben un ideal de lo que puede llegar a ser una organización ("sirven de inspiración para una visión compartida"); buscan formas innovadoras de mejorar una organización ("cuestionan el proceso"); fomentan la colaboración y se esfuerzan por crear un ambiente de confianza y hacer que todo el mundo se sienta capaz ("posibilitan que otros actúen"); y reconocen las contribuciones que hacen las personas ("animan el corazón") (Kouzes y Posner, 2017).

Una definición muy extendida considera el liderazgo como "un proceso de influencia social, que hace que los demás den el máximo de sí, en favor de la consecución de un objetivo" (Kruse, 2013). Esta definición puede dividirse en dos partes. En primer lugar, la fuente del liderazgo es la influencia social: la autoridad o el poder no lo confieren automáticamente. En segundo lugar, el liderazgo se enmarca en torno a un objetivo, cuya consecución puede sumar a quienes integran un equipo, organización o sociedad y para la cual un líder marca el rumbo. Este objetivo es más importante que las características individuales que cada líder despliega de distintas maneras para ejercer un liderazgo eficaz, como el conocimiento, la inteligencia, la personalidad, la ética, la autoridad y la motivación.

En el campo de la educación, ha crecido el interés por el concepto de liderazgo escolar. Al intentar comprender qué hace que los centros escolares sean eficaces y qué factores marcan la diferencia, algunos investigadores han observado que, si bien los factores socioeconómicos relativos a la familia y la comunidad influyen en los resultados educativos, algunos centros obtienen mejores resultados que otros incluso en zonas desfavorecidas. La investigación sobre la eficacia escolar ha intentado averiguar qué factores marcan la diferencia, y el liderazgo o dirección de los centros escolares se perfila como uno de gran importancia.

Cabe señalar que los términos empleados para definir el papel de la persona o el equipo que lidera un centro escolar pueden variar. Los más comunes son *administrador* o *administradora*, *director* o *directora*, *cargo directivo* o *dirección*. En esta nota se utilizan indistintamente. La terminología varía según el país, la cultura, el contexto, la gobernanza y la práctica. Por ejemplo, en los países de habla inglesa, el término *principal* o *head teacher* indica que se trata del docente que dirige el centro. En los países latinoamericanos, el término más utilizado es *director* o *directora*. En algunos países, el término *administrador escolar* hace referencia a sus atribuciones de control administrativo de los centros y no necesariamente a las relativas a la colaboración con el equipo docente en apoyo al aprendizaje del alumnado.

El concepto de liderazgo escolar refleja cambios en el papel de quienes lo ejercen en los últimos decenios, en particular el cambio de una función más administrativa y burocrática a otra más implicada en el trabajo con el equipo docente y el resto del personal encaminado a la mejora de los resultados académicos. La función del liderazgo o dirección de los centros escolares ha experimentado diferentes cambios según los países y contextos. En algunos países, los cargos directivos han pasado de ser administradores a gerentes preocupados por los resultados académicos, con más libertad aunque sometidos a un alto nivel

1 La nota conceptual se basa en un informe encomendado por David Gurr que se encuentra disponible en el sitio web del Informe GEM.

de rendición de cuentas, en sistemas caracterizados por una creciente colaboración y responsabilidad compartida (Pont, 2020).

La primera de una serie de "siete tesis sólidas sobre el éxito del liderazgo escolar" publicadas hace casi 20 años destacaba entre las razones del éxito educativo: "De todos los factores que contribuyen a lo que aprende el alumnado en la escuela... la dirección de los centros escolares es el segundo en importancia, solo por detrás de la enseñanza impartida en el aula. Además, donde más influye una dirección eficaz es en aquellas circunstancias en las que más necesaria resulta (por ejemplo, en centros 'con problemas'). Estas pruebas respaldan el amplio interés que suscita actualmente la mejora del liderazgo como clave del éxito en la aplicación de reformas a gran escala" (Leithwood *et al.*, 2004, pág. 70).

Las investigaciones sostuvieron además que no se había encontrado "ni un solo caso de un centro que haya mejorado los logros académicos de su alumnado en ausencia de una dirección con talento. ¿Por qué es crucial el liderazgo? Una explicación es que los líderes logran que se manifiesten las capacidades latentes de las organizaciones. Dicho de otro modo: la mayoría de las variables de un centro escolar, consideradas por separado, apenas tienen pequeños efectos en el aprendizaje del alumnado. Para lograr grandes efectos, es necesario que los educadores y educadoras creen sinergias entre las variables relevantes. Entre todas las personas que se esfuerzan por mejorar la calidad de la educación, como padres y madres, docentes y responsables de la formulación de políticas, los educadores que ocupan puestos de dirección están en una posición única para conseguir la sinergia necesaria" (Louis *et al.*, 2010, p. 9).

En esta nota se examina cómo reflejan la noción de liderazgo la Declaración de Incheon y el Marco de Acción Educación 2030, los documentos fundacionales del ODS 4. Se destaca el papel del liderazgo en el marco de la calidad de la educación del Informe GEM, haciendo hincapié en quienes ocupan puestos de dirección en los centros escolares. La importancia que puede tener el liderazgo no debe limitarse a ellos, sino que se extiende a las personas que desempeñan cargos en otras partes del sistema educativo y también fuera de él. Además, el eventual ejercicio del liderazgo está condicionado por el contexto administrativo, social, cultural y político de los sistemas educativos. En esta nota se proponen las principales cuestiones que deben examinarse, además de ofrecer un esquema del informe. Por último, se enumeran los siguientes pasos en la elaboración del informe.

LA HOJA DE RUTA DEL ODS 4 RECONOCE EL PAPEL DEL LIDERAZGO DE DISTINTAS MANERAS

En la Declaración de Incheon no se menciona el liderazgo, salvo en una referencia en la que se le encomienda a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) "liderar y coordinar la agenda de la educación 2030", al tiempo que se destacan las declaraciones de responsables de los organismos coordinadores. En cambio, el liderazgo sí se menciona en el Marco de Acción Educación 2030 (UNESCO, 2015). Aunque el documento no hace mucho hincapié en el liderazgo, las siguientes frases muestran que su influencia se percibe de diferentes formas.

En primer lugar, dentro de las "estrategias indicativas" para la consecución de determinadas metas del ODS 4, el liderazgo se reconoce como una aportación a la mejora de los resultados educativos:

- [Meta 4.4, sobre las competencias para el empleo] "Garantizar que los planes de estudio y los programas de formación de la EFTP sean de gran calidad (...) y que los directores y docentes de los establecimientos de EFTP (...) estén calificados/acreditados" (párr. 50).

- [Meta 4.c, sobre el personal docente] "Los docentes contribuyen considerablemente a mejorar los resultados del aprendizaje de los estudiantes, con el respaldo de los directores de los establecimientos, las autoridades gubernamentales y las comunidades. Existen pruebas fehacientes de que los docentes están abiertos al cambio y dispuestos a aprender y crecer a lo largo de sus carreras. Al mismo tiempo, necesitan tiempo y espacio para tomar más la iniciativa de trabajar con sus colegas y los directores de los establecimientos, así como para aprovechar las oportunidades de desarrollo profesional" (párr. 73); estas observaciones están vinculadas al llamamiento a "fortalecer la dirección de las escuelas a fin de mejorar la enseñanza y el aprendizaje" (párr. 74).

En segundo lugar, se recomienda reforzar el liderazgo escolar mediante la inclusión de la comunidad:

- [Meta 4.1, sobre la enseñanza primaria y secundaria] "Reforzar la eficiencia y eficacia de las instituciones, la administración escolar y la gobernanza ampliando la participación de las comunidades, incluidos los jóvenes y los padres, en la gestión de las escuelas" (párr. 34).

En tercer lugar, se espera que un buen sistema educativo contribuya a fomentar las aptitudes para el liderazgo:

- [Meta 4.3, sobre la enseñanza superior] "Además de impartir competencias para el empleo, la educación terciaria y las universidades desempeñan un papel esencial, debido a que estimulan el pensamiento crítico y creativo y generan y difunden conocimientos que favorecen el desarrollo social, cultural, ecológico y económico. La educación terciaria y las universidades son indispensables para la educación de los científicos, expertos y líderes del futuro" (párr. 41).

Por último, como parte del debate sobre la gobernanza, la rendición de cuentas y la coordinación en la consecución del ODS 4, se subraya el papel del liderazgo político:

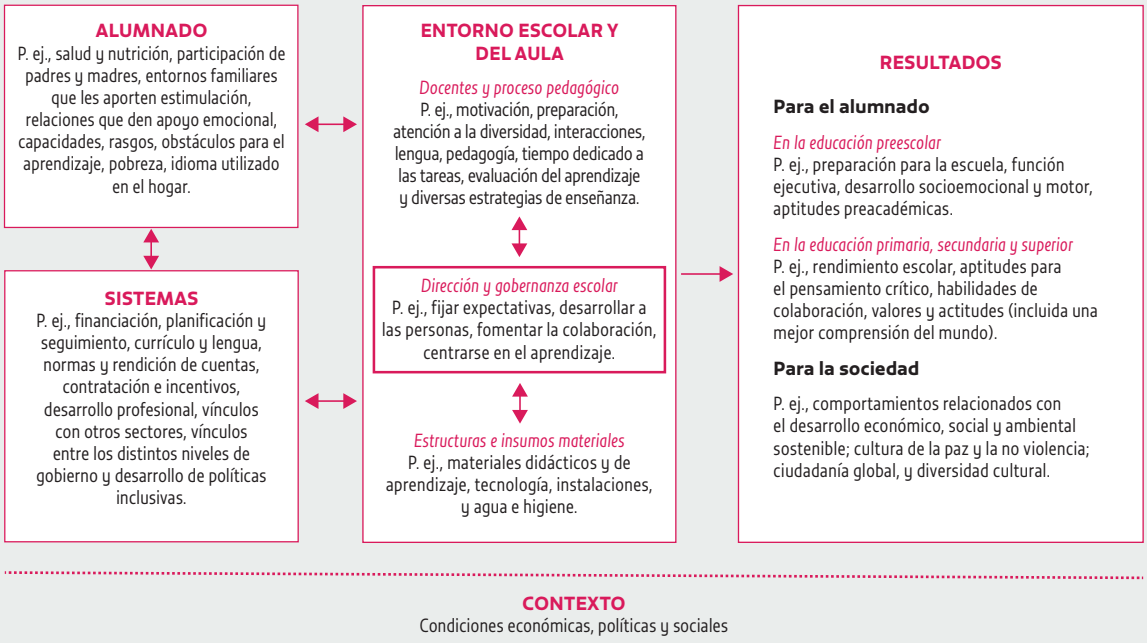
- "Los gobiernos (...) deberán mantener el liderazgo político en la educación y guiar el proceso de contextualización y aplicación de los objetivos y metas de la Educación 2030, sobre la base de las experiencias y prioridades nacionales" (párr. 78).
- "Es necesario fortalecer el liderazgo, la coordinación y las sinergias dentro de los gobiernos en lo que respecta al desarrollo de la educación y su integración en marcos más amplios de desarrollo socioeconómico" (párr. 86).

EL LIDERAZGO ES UN ELEMENTO ESENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* considera que una buena dirección, o liderazgo, es uno de los tres factores fundamentales en el ámbito escolar dentro del marco general de calidad de la educación, que abarca los insumos, los procesos y los resultados de la educación en el plano individual y social (**figura 1**).

El marco sitúa el liderazgo como uno de los factores relacionados con la calidad. El entorno familiar influye en el alumnado, también a la hora de determinar las actitudes hacia los cargos de responsabilidad en los centros. Los sistemas educativos determinan varios aspectos del contexto en el que trabajan los cargos directivos, por ejemplo —como ya se ha mencionado— los mecanismos de fijación de normas y rendición de cuentas, las normas que determinan el alcance de las decisiones en el ámbito escolar, como la contratación de docentes, y la presencia de oportunidades de formación inicial y desarrollo profesional para los propios cargos directivos.

FIGURA 1.
La dirección de los centros ocupa un lugar principal en un marco de calidad de la educación



Fuente: UNESCO (2016).

En el ámbito escolar, las condiciones del personal docente y sus interacciones profesionales, las prácticas de enseñanza y aprendizaje, los recursos y las instalaciones determinan el entorno en el que trabaja la dirección. El liderazgo —como los demás componentes de la calidad de la educación— está sujeto al contexto económico, político y social general que afecta al tipo de relaciones jerárquicas, a las respuestas culturales ante la iniciativa individual y a los niveles de confianza social. En los asuntos educativos intervienen e influyen diversos actores políticos y sociales, tanto estatales como no estatales.

Las tres dimensiones del liderazgo escolar mencionadas en el marco —fijar expectativas, centrarse en el aprendizaje y fomentar la colaboración— corresponden aproximadamente a los tres conceptos de liderazgo en los que más se han centrado las investigaciones: transformador, instructivo y distribuido.

- El liderazgo transformador e instructivo conlleva comportamientos que influyen, inspiran y motivan a quienes integran la comunidad escolar para lograr resultados educativos positivos:
  - en el ámbito escolar, relacionados con el desarrollo de la organización, en el caso del liderazgo transformador;
  - en el plano individual, en relación con la mejora de los resultados del aprendizaje, en el caso del liderazgo instructivo.
- El liderazgo distribuido responde al tipo de interacción que se tiene con los demás en diferentes situaciones y puede adoptar enfoques desde colaborativos hasta individualistas. Desplaza la atención de las características personales, que otros discursos del liderazgo suelen primar, enfocándose en los procesos y las estructuras. Está relacionado con conceptos que ayudan a todos los miembros a aprender y crecer, como las comunidades de aprendizaje profesional y las comunidades de práctica.

La cuarta dimensión es el desarrollo de las personas y guarda una estrecha relación con las otras tres: también está asociada con una de las principales responsabilidades de gestión de la dirección, en este caso la de los recursos humanos, aunque no se limita a ella. Existen claras distinciones entre la gestión, que se basa en el control, y el liderazgo, que se fundamenta en la influencia y el cambio. Es muy habitual que los directores o directoras sean considerados meros gestores que siguen órdenes administrativas y no líderes que ejercen la iniciativa, inician el cambio e influyen en la formulación de políticas.

CUADRO 1.

Las cuatro dimensiones del liderazgo que describen las prácticas básicas de la dirección escolar

Dimensiones	Prácticas por las que se caracterizan
Fijar expectativas	Elaborar, comunicar y explicar una visión de futuro, una misión y unos objetivos compartidos para el centro, de los que forme parte la atención a los logros académicos del alumnado. Mantener unas expectativas de rendimiento elevadas, lo que incluye que el personal docente se centre en el aprendizaje del alumnado. Aportar motivación, influir a través del propio ejemplo y representar a la comunidad escolar. Mantenerse al día y utilizar los datos para la toma de decisiones.
Centrarse en el aprendizaje	Centrarse en el desarrollo de la enseñanza, por ejemplo, mediante la supervisión pedagógica. Proporcionar recursos y materiales didácticos y adaptarlos a los objetivos pedagógicos. Planificar, coordinar y evaluar el currículo. Proteger al personal frente a las distracciones laborales. Supervisar el progreso del alumnado.
Fomentar la colaboración	Promover una cultura escolar y un clima positivo. Mantener un entorno escolar seguro y saludable. Obtener recursos estratégicamente, crear redes y gestionar los riesgos. Fomentar la colaboración, especialmente entre docentes, y facilitar que se adopten medidas. Establecer relaciones y consultar con las familias y la comunidad.
Desarrollar a las personas	Hacer un seguimiento de las necesidades de desarrollo profesional del personal docente. Proporcionar apoyo profesional individualizado y oportunidades de mentoría al personal docente. Evaluar al personal docente y recompensar su buen hacer. Proporcionar estimulación intelectual. Establecer relaciones de confianza y gestionar los conflictos. Ser accesibles.

Fuentes: Leithwood (2012) y Leithwood *et al.* (2020).

Se ha observado que quienes ejercen un liderazgo eficaz recurren a un repertorio de prácticas básicas en las cuatro dimensiones (**cuadro 1**).

EN LA EDUCACIÓN, DIVERSOS ACTORES DESEMPEÑAN FUNCIONES DE LIDERAZGO

Las investigaciones y las políticas se han centrado principalmente en los cargos de dirección, pero el liderazgo educativo no recae exclusivamente sobre ellos. Por el contrario, el cambio educativo y la consecución de objetivos en los planos escolar, local, nacional y mundial requieren la movilización de diversas personas que ocupan distintos puestos. También es necesario que exista colaboración dentro de sus organizaciones y entre ellas:

- Al interior de los centros escolares: Además del director o directora, la aportación del personal docente al que se encomienda dirigir cursos o asignaturas específicas está adquiriendo cada vez más reconocimiento. El papel de las juntas directivas o comités de gestión de los centros educativos también es crucial, aunque hay casos en los que estos órganos ni siquiera existen y las competencias de sus integrantes pueden ser muy variadas.

- Fuera de los centros escolares: En los niveles locales de la administración educativa existen estructuras de apoyo a los centros educativos, tanto para la supervisión académica como en su funcionamiento. En el nivel central, se espera que el personal de los ministerios y organismos de educación ejerzan el liderazgo del sistema en el diseño y la aplicación de leyes, políticas y normas nacionales. Los dirigentes políticos formulan una visión, orientaciones y prioridades en materia de educación, que tal vez hayan figurado en su programa electoral.

- Fuera del sistema educativo: La supervisión de la labor gubernamental y la aprobación de los proyectos de ley relacionados con la educación competen al poder legislativo y a su comisión dedicada a la educación, que puede orientar el debate y propiciar cambios. Este debate también está encabezado por actores no estatales — entre ellos organizaciones de la sociedad civil, organizaciones patronales y sindicatos, y medios de comunicación— que vigilan, influyen y presionan a los cargos de liderazgo del sistema educativo para que cumplan o modifiquen sus compromisos.

EJERCER EL LIDERAZGO Y APROVECHAR SU POTENCIAL DEPENDE DEL CONTEXTO

Ninguno de estos actores trabaja de forma aislada: sus relaciones y el grado en que colaboran afectan a las probabilidades de que se alcancen los objetivos colectivos. Además, el contexto es importante para que los distintos actores lleguen a plasmar su potencial de liderazgo, incluso a través de sus interacciones. El grado de libertad que tienen determinados actores para tomar decisiones en los centros varía mucho de un país a otro, y también dentro de un mismo país, por ejemplo entre centros escolares estatales y no estatales. Además, las reglas y normas sociales, económicas, políticas y culturales, formales e informales, amplían o limitan el margen de acción y la iniciativa que pueden tener los responsables educativos.

La autonomía de los centros escolares en la planificación, presupuestación y asignación de recursos educativos, incluido el personal, depende de la centralización del sistema educativo. Gran parte de las investigaciones sobre la influencia de la dirección de los centros se han llevado a cabo en países que promovieron la descentralización y deseaban comprender el efecto de estos cambios de gestión en los resultados educativos. En estos contextos, la autonomía estructural, concedida mediante políticas, reglamentos y procedimientos, debe ir acompañada de una autonomía profesional en la que la dirección y el personal docente tengan capacidad para tomar decisiones acertadas. En cambio, el alcance del liderazgo puede menguar en países en los que todas las decisiones de los centros estén sometidas a un control burocrático o que deban limitarse a aplicar decisiones que vengan de arriba. En estos sistemas jerárquicos, la dirección y el personal docente tal vez estén constreñidos por normas y reglamentos muy estrictos.

La autonomía profesional y de los centros en algunos países de ingresos altos ha ido acompañada de sistemas de rendición de cuentas diseñados para supervisar y dirigir la mejora de la educación (UNESCO, 2017). Dicha rendición de cuentas, tanto en términos de cumplimiento de la normativa como de consecución de resultados, pretende reforzar la motivación extrínseca. El desempeño de los centros escolares se examina periódicamente y, en algunos casos, se hace público, mientras que la elección de los centros y la competencia por conseguir alumnado pueden añadir presiones similares a las del mercado. Este tipo de rendición de cuentas contrasta con las nociones de rendición de cuentas moral, en la que la dirección y el personal docente son responsables de satisfacer las necesidades de los padres y madres y del alumnado, y rendición de cuentas profesional, en la que la dirección y el equipo docente satisfacen sus propias expectativas, así como las de sus compañeros y compañeras, cuyo objetivo es reforzar la motivación intrínseca. Estos ejemplos muestran la tensión existente entre los enfoques de la rendición de cuentas: externa frente a interna, colectiva frente a personal y responsabilidad ante muchos frente a responsabilidad para con uno mismo.

Los contextos educativos varían en función de muchos factores distintos de la gobernanza y la rendición de cuentas. Los centros escolares pueden disponer de recursos, incluidos los relacionados con la información y la tecnología, que hacen que su gestión sea más compleja y requiera una serie de competencias que cambian constantemente. En el polo opuesto están los que carecen de recursos, lo que puede obligar a sus responsables a ser más creativos en entornos limitados. Algunos centros funcionan en contextos de emergencia o en los que hay distintos grupos étnicos y lingüísticos, lo que exige que la dirección tenga un profundo conocimiento de su entorno físico, social, político y cultural. Este último punto es un recordatorio de que todos los centros preescolares, escuelas, institutos técnicos y de formación profesional, facultades y universidades, y centros de educación para adultos están situados en un contexto diferente y sobre sus

direcciones recaen distintas expectativas, relacionadas —entre otras cosas— con la historia, la ubicación y la comunidad a la que prestan servicios.

La necesidad de tener en cuenta el contexto es coherente con las opiniones de quienes adoptan un enfoque más cauteloso del liderazgo educativo (p. ej. Lakomski *et al.*, 2018). Discrepan de la importancia concedida al liderazgo individual, y de que el liderazgo haya pasado de tener un papel modesto en un paradigma de teoría de sistemas a ser el segundo factor más importante para explicar los resultados del aprendizaje. Hacer hincapié en personas muy concretas a las que se atribuye la transformación de los sistemas educativos puede inducir a errores. Un entorno institucional propicio y una buena estructura organizativa tal vez sean más importantes, aunque eso no significa que la dirección de los centros no desempeñe un papel fundamental, sino que hay otras formas de describir su labor y su influencia organizativa.

PRINCIPALES PREGUNTAS Y ESQUEMA DEL INFORME GEM 2024/5

El Informe GEM 2024/5 tratará de responder a las siguientes preguntas:

- *Función:* ¿Cuáles son los requisitos de un buen liderazgo en materia de educación y cómo varían entre países y a lo largo del tiempo?
- *Influencia:* ¿Qué visión y qué objetivos impulsan el liderazgo en la educación y cuáles son los signos de que se ejerce una influencia positiva?
- *Efectos:* ¿En qué medida y a través de qué prácticas contribuye el ejercicio del liderazgo a mejorar los resultados educativos?
- *Contexto:* ¿Qué condiciones sociales, culturales, de gobernanza o de otro tipo son necesarias para el ejercicio eficaz del liderazgo en la educación?
- *Fomento:* ¿Qué instrumentos normativos pueden utilizarse para ayudar a desarrollar las aptitudes de liderazgo y cómo surgen políticas de ese tipo en todo el mundo para responder a las necesidades?

El informe se centrará en el liderazgo educativo en tres ámbitos:

- *El ámbito de la institución educativa:* Aunque se hace hincapié —como en el lenguaje de la nota conceptual— en los centros escolares en general, también se abarcarán los centros preescolares, los institutos técnicos y de formación profesional, las facultades y universidades, y los centros de educación para adultos.
- *El ámbito del sistema educativo*
- *Fuera del sistema educativo*

LA DIRECCIÓN DE LOS CENTROS

Funciones y normas aplicables a la dirección de los centros escolares

El liderazgo es complejo y la dirección de los centros tiene ante sí una labor cada vez más difícil, ya que se espera que las instituciones educativas ofrezcan un conjunto de resultados cada vez mayor y son más las competencias que se les delegan. Durante la pandemia de COVID-19 la capacidad de los cargos directivos escolares se puso a prueba hasta el extremo: es habitual que se les exija responder en contextos difíciles. Los instrumentos de gestión de que disponen y las normas que deben seguir también se están volviendo más sofisticadas.

El liderazgo escolar se conceptualiza y se pone en práctica de diversas maneras, conforme a las cuatro dimensiones descritas anteriormente: fijar expectativas, centrarse en el aprendizaje, fomentar la colaboración y crear un ambiente positivo, y desarrollar a las personas. Por lo general, la dirección de los centros escolares se centra en tres áreas de competencias: las relacionadas con las personas (p. ej., la atención, la comunicación, la creación de redes, la confianza y la seguridad); la enseñanza (p. ej., la observación, la aportación de comentarios, la pedagogía, el currículo y la experiencia en evaluación), y la organización (p. ej., el uso de datos, la tecnología, el pensamiento estratégico y la asignación de recursos). El contexto de un centro escolar —por ejemplo, urbano o rural, pobre o con recursos, pequeño o grande, público o privado, homogéneo o diverso, estable o en situación de emergencia, autónomo o controlado— influye en el liderazgo. Los cargos directivos escolares pueden verse limitados por el contexto en el que actúan a la hora de ejercer el liderazgo.

Las pruebas de los efectos del liderazgo en la consecución de los objetivos educativos se centran en dos esferas: las necesidades de desarrollo personal —académicas, sociales y emocionales, entre otras— del alumnado en el plano *individual*; y los objetivos *comunitarios* del centro —como la igualdad, la inclusión, el respeto, la participación, la armonía, la cohesión, la solidaridad, la justicia, la innovación, la eficiencia, la sostenibilidad, la resiliencia, la satisfacción y el bienestar—, que son peldaños para alcanzar estos objetivos en un plano social. Las investigaciones suelen centrarse en si las características observables —como el género, las titulaciones de las enseñanzas oficiales, el entorno socioeconómico y cultural, las creencias o los rasgos de la personalidad— están vinculadas a un liderazgo eficaz.

Sin embargo, estas variables no son fáciles de medir, ya sea al tratar de reflejar aportaciones, como la naturaleza y las cualidades del liderazgo, o resultados distintos de las competencias en aritmética y lectoescritura. Por ejemplo, es difícil evaluar si un centro escolar promueve la equidad y la inclusión. Si bien un determinado director puede promover ciertos valores, estos resultados no son fruto de una sola persona, sino de una sucesión de personas, cada una de las cuales habrá dejado su impronta, lo que va forjando de forma acumulativa una cultura del centro que puede atraer a otras de ideas afines. El efecto combinado de estos factores dificulta hacer interpretaciones causales. Las investigaciones etnográficas a pequeña escala quizás sean las más adecuadas para este tipo de análisis, aunque con una reducida orientación política, al depender sus conclusiones en gran medida del contexto.

Pese a todo, han surgido parámetros que establecen lo que es una buena dirección o liderazgo, sustentados, al menos en parte, en datos empíricos. El informe examinará la prevalencia mundial de tales parámetros y el grado en que están relacionados con diversos regímenes de gobernanza y rendición de cuentas. Los parámetros pueden influir en el desarrollo de la profesionalidad, la certificación, las políticas de educación inicial y continua, la evaluación, las instituciones de apoyo y las prácticas.

Políticas de selección, preparación y desarrollo de los cargos directivos

Aunque existen investigaciones en todo el mundo que vinculan a la dirección de los centros con unos resultados educativos positivos, muchos países parecen no prestarles la suficiente atención en sus políticas y esperan que se centren principalmente en asuntos administrativos. Los procesos de selección, preparación y desarrollo no están diseñados para aprovechar al máximo este eventual recurso que puede ser la buena dirección escolar. El informe reflejará la variabilidad en el diseño y la aplicación de dichas políticas.

Los cargos directivos suelen designarse por antigüedad. Muchas veces las decisiones relativas a la contratación responden a causas políticas y de clientelismo. Es posible que impliquen un sesgo discriminatorio explícito o tácito, que en ocasiones se manifiesta en la infrarrepresentación de las mujeres y las minorías étnicas en los puestos de dirección. El informe examinará las prácticas de contratación en todo el mundo, incluida la medida en que los cargos directivos de los centros escolares se seleccionan exclusivamente de entre el colectivo de docentes o hasta qué punto existen vías alternativas para otros profesionales. Por ejemplo, en 29 de los 38 Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los directores y directoras tienen que ser docentes titulados; unos pocos disponen de vías para no docentes, pero apenas se utilizan (OCDE, 2022). Los aspirantes a la dirección suelen postularse directamente o llegar por recomendación profesional. Existen pocos sistemas de gestión de talentos que detecten el potencial de liderazgo al inicio de las carreras profesionales y ofrezcan oportunidades específicas para desarrollarlo, señal de las escasas expectativas que hay sobre el papel de los cargos directivos como líderes cuyo cometido consiste en mejorar la educación. Las decisiones acerca de su nombramiento pueden tomarse en el ámbito local o de forma centralizada; quizás dependan de entrevistas, pruebas y evaluaciones de currículos; y las condiciones del servicio en ocasiones son distintas, como la certificación obligatoria o, en algunos sistemas educativos, la pertenencia a una determinada confesión religiosa. También se recopilará información sobre las condiciones laborales de los cargos directivos, incluida su remuneración, incentivos no pecuniarios y la satisfacción en el lugar de trabajo.

Se examinarán los programas de preparación inicial, que a veces parten de animar al personal docente a emprender una carrera encaminada a asumir puestos de dirección, lo que creará una reserva de personas cualificadas de la que se pueda seleccionar a los mejores. Se estudiarán diversos programas de preparación para asumir puestos directivos, centrándose en características como su duración, momento en que se produce (antes o después de la contratación), sector (público o privado), ubicación (universidades, asociaciones u otros proveedores), modalidad (presencial o a distancia) y contenido (gestión o pedagogía). En cuanto al contenido, es importante preguntarse si está en consonancia con las nuevas normas. Otras cuestiones son si existen incentivos para que quienes aspiran a un puesto directivo o quienes ya estén ejerciendo ese cargo reciban formación o si el proceso es por iniciativa propia. Se analizarán asimismo los programas de orientación y mentoría para los cargos directivos que se encuentren en su primer año de trabajo. Se resumirán los análisis de la calidad de los programas, incluidos tanto los procesos (p. ej., la oportunidad de practicar, aprender de los demás, comprender el contexto, prepararse para afrontar las dificultades y actualizar los contenidos) como los resultados (como las prácticas y el aprendizaje del alumnado).

En algunos países, la única oportunidad que tienen a veces los cargos directivos es ir aprendiendo la profesión a medida que ejercen. En el informe se examinarán ejemplos de alrededor del mundo de los programas que se ofrecen actualmente, su cobertura, la oferta de prácticas, la capacidad de respuesta a las necesidades de quienes ocupan un puesto de dirección, el énfasis en el liderazgo instructivo y el grado de

formalidad frente a enfoques más colaborativos, como la mentoría, la creación de redes, los grupos de estudio, las visitas a centros y la enseñanza individualizada entre pares. En unos dos tercios de los Estados miembros de la OCDE, se exige a los cargos directivos que participen en programas de aprendizaje profesional; en aproximadamente un tercio existen compromisos de dedicación de tiempo mínimo que van de 12 a más de 64 horas al año para estos requisitos.

La revisión se basará en las pruebas dimanadas de estudios comparativos, como el International Successful School Principalship Project (ISSPP), el International Study of Principal Preparation (Slater *et al.*, 2018), el 7 System Leadership Study (Harris y Jones, 2015, 2018), la International School Leadership Development Network (ISLDN) y el World School Leadership Study (WSLS), así como evaluaciones transnacionales del aprendizaje.

Líderes docentes, comunitarios y estudiantiles

Los cargos directivos no pueden dirigir por sí solos los centros escolares, sobre todo cuando las responsabilidades son grandes. Aunque son quienes tienen más responsabilidades y oportunidades a la hora de ejercer el liderazgo y se depositan en ellos las mayores expectativas, en los centros hay otras partes que también deben aportar liderazgo, por lo que interesa saber cómo se distribuye. Se examinarán tres niveles: docentes o líderes intermedios; comités o juntas directivas; y líderes estudiantiles.

Los líderes intermedios son docentes que tienen una considerable carga de trabajo docente además de una importante función de liderazgo, como dirigir un departamento (p. ej., el de matemáticas) o de atención al alumnado (p. ej., la tutoría de un curso). Suelen ser los líderes que están más en contacto con el personal docente, progenitores o personas adultas a cargo del alumnado, y desempeñan un papel importante en la satisfacción de docentes, la acción colectiva, el apoyo mutuo, la innovación pedagógica, la participación de los padres y madres y el alumnado, el aprendizaje profesional, el desarrollo de la comunidad y los resultados académicos. Entre sus responsabilidades figuran tomar decisiones sobre las partes del plan de estudios a las que se dará una mayor importancia, la adquisición y distribución de recursos, el desarrollo del personal y una cultura de apoyo. Su función deparará resultados dependiendo de factores como el apoyo que reciban de la dirección, el reconocimiento en forma de tiempo asignado a tareas de liderazgo y la carga que entrañan las responsabilidades administrativas. El examen se basará en pruebas procedentes de estudios comparativos como el International Study of Teacher Leadership (ISTL).

En algunos contextos, los comités o juntas directivas comparten responsabilidades de gestión con la propia dirección de los centros. Las asociaciones de padres, madres y docentes ofrecen otros canales de comunicación con la comunidad escolar. La legislación y los reglamentos encomiendan a estos órganos ejercer diversas responsabilidades. Oficialmente, los procesos de selección de sus integrantes tienen por objeto velar por la representatividad, aunque en la práctica responden a dinámicas sociales y a veces dan lugar a exclusiones. Incluso cuando se reúnen, estos órganos de gestión tienden a dedicar todo su tiempo a los asuntos diarios en lugar de ejercer el liderazgo, y actúan con cautela, ciñéndose a la labor que tienen encomendada. Sin embargo, hay casos en los que desempeñan un papel de liderazgo, al ayudar a determinar las prioridades del centro y guiar a su dirección. El informe destacará los casos de éxito y las condiciones específicas que los han hecho posibles.

El alumnado participa en los consejos escolares, aunque rara vez aportando un elemento de liderazgo. Esos casos son más comunes en el gobierno y la gestión de las universidades, especialmente en los países más ricos, donde la participación estudiantil se considera una medida de excelencia institucional. La capacidad del alumnado para seleccionar a sus representantes de forma transparente, acordar posturas claras sobre las cuestiones relativas a los resultados académicos, la inclusión y el bienestar estudiantil, y ejercer el liderazgo varía no solo en función de los marcos jurídicos, sino también de la cultura política. El informe examinará las condiciones que propician que los líderes estudiantiles tengan una participación real.

Los cargos de liderazgo en el sistema en los ámbitos local y central

En la administración educativa, a nivel local y central, hay varios puestos clave en los que las personas designadas para ocuparlos pueden ejercer el liderazgo a través de su compromiso con la consecución de los objetivos educativos nacionales y la eficacia en el desempeño de sus responsabilidades. En el ámbito local, las funciones y responsabilidades de los cargos de liderazgo en el sistema ayudan a obrar cambios en los centros. En el ámbito central, por definición, dichos cargos diseñan los cambios que pueden llegar a afectar a todos los componentes del sistema.

En el ámbito local, dependiendo de las estructuras de gobierno del sistema educativo, los responsables de educación de los distritos, inspectores, supervisores y superintendentes en ocasiones se vuelcan con la consecución de mejores niveles, la mejora del aprendizaje individual, el apoyo a los centros y la rendición de cuentas a las comunidades por la calidad

del servicio prestado. Pueden tener una actitud resuelta, tener ingenio, buscar asesoramiento para la mejora profesional, tomar la iniciativa, buscar pruebas, hacer planes de futuro, anticiparse a las necesidades y encontrar soluciones, muchas veces yendo más allá de lo que se les exige. También cabe la posibilidad de que teman asumir responsabilidades, sean negligentes e insensibles a las necesidades de la comunidad, o desconozcan cuáles son las prioridades o no sepan cómo abordarlas. Como burócratas, pueden ejercer el mínimo esfuerzo, mostrar favoritismo o parcialidad e incumplir sus obligaciones, al considerar su cargo no como un servicio público sino una oportunidad para el beneficio privado.

A nivel central hay problemas similares, pero disponen de un margen aún mayor para ejercer el liderazgo, en lugar de limitarse a aplicar protocolos y procedimientos, gracias a que desempeñar cargos de liderazgo en el sistema implica la capacidad de generar cambios a través de las conexiones ya existentes o de otras nuevas. Los cargos de liderazgo en el sistema deben planificar y presupuestar los recursos fiscales y humanos que vayan a permitir alcanzar los objetivos educativos. El funcionariado de los ministerios de educación y los organismos nacionales encargados de la provisión de servicios educativos están en condiciones de procesar y analizar datos, supervisar y evaluar, formular recomendaciones normativas, diseñar programas, preparar proyectos de ley y asesorar a los dirigentes políticos.

Quienes ocupan cargos de liderazgo pueden encabezar los cambios en el sistema o bien ser parte de dichos cambios, o producto de ellos. La antigüedad no debe ser el principal criterio de selección para que ejerzan una influencia positiva sobre los demás. Deben poseer los conocimientos pertinentes y también las aptitudes que les permitan facilitar, llevar a cabo tareas de promoción, movilizar y cuestionar, así como desarrollar la capacidad profesional de los demás. Tienen que ser referentes por sus opiniones y líderes en la práctica. Deben gozar de prestigio y reputación, y comprender cómo se dirige y gestiona el cambio. También deben actuar como modelos para futuras prácticas en lugar de limitarse a compartir las mejores prácticas existentes. El informe revisará la bibliografía sobre la administración educativa y las estructuras de la función pública en lo que respecta a la selección, la promoción, la profesionalidad, la motivación interna y externa, el empoderamiento, la experiencia y la capacidad, y la medida en que todo ello fomenta una perspectiva de liderazgo en el ejercicio de las funciones públicas.

Dirigentes políticos y actores no estatales que ejercen como líderes

En última instancia, son los dirigentes políticos quienes deben elaborar una visión de futuro y fijar las expectativas de un sistema educativo de buena calidad que refleje las aspiraciones populares y esté en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo. Dicha visión puede expresarse en los programas de los partidos políticos y formar parte de los que se sometan a la consideración del electorado. Los cargos de presidencia, primer ministro, ministro y viceministro de educación son responsables de proporcionar una perspectiva educativa a largo plazo, buscar el consenso en la propuesta de reformas, ofrecer continuidad cuando sea necesario y garantizar que los planes sean creíbles y estén dotados de los recursos necesarios. La práctica del liderazgo incumbe tanto al poder ejecutivo como al legislativo: las comisiones parlamentarias de educación pueden hacer una contribución importante aprobando leyes y fiscalizando la labor del gobierno.

El informe examinará las oportunidades y los obstáculos con que se encuentran los dirigentes políticos en el cumplimiento de sus responsabilidades. Estudiará cómo se conforman las visiones políticas de la educación y la influencia que estas tienen en la economía y en la sociedad, y con qué frecuencia frenan a los políticos consideraciones cortoplacistas y cálculos de índole política. Los mandatos breves, las exigencias de coaliciones y alianzas, y los intereses particulares y arraigados obstaculizan la formulación de políticas con base empírica. Otra cuestión que merece ser estudiada son los cargos de liderazgo de las organizaciones internacionales y el grado en que influyen para motivar cambios en la educación.

Los actores no estatales pueden contribuir a que el debate público sobre la educación no se desvíe de las cuestiones más importantes. Quienes mejor ejercen un liderazgo en materia de educación muchas veces son las organizaciones de la sociedad civil y activistas que defienden el derecho a la educación y analizan desde un punto de vista crítico las políticas del gobierno, sindicatos de docentes que defienden las condiciones de trabajo y examinan las reformas, organizaciones patronales que presionan para que la educación desempeñe un papel más importante en el desarrollo nacional, grupos de reflexión y miembros del mundo académico que detectan las cuestiones fundamentales en sus investigaciones y las divulgan, intelectuales que adoptan posturas sobre la dirección del sistema educativo nacional a través de sus intervenciones públicas, fomentando el debate, y periodistas que investigan las deficiencias, exponen las negligencias y analizan los informes gubernamentales. Sin embargo, todos estos actores pueden tener el efecto contrario si apenas actúan guiados por unos pocos aspectos o por sus propios intereses, o si fomentan la división. Pese a todo, no debe infravalorarse el papel de los actores no estatales, que suelen ser esenciales en algunas de las reformas de mayor calado, y también

proporcionan formación para ejercer el liderazgo. El informe destacará ejemplos en los que los actores no estatales han contribuido a provocar cambios en la educación e incidirá en la necesidad de apertura, transparencia y rendición de cuentas como condiciones propicias para el diálogo.

PRÓXIMOS PASOS PARA EL INFORME GEM 2024/5

En esta nota conceptual se han presentado las ideas iniciales del Informe GEM 2024/5 sobre liderazgo y educación. Es una invitación abierta a que los lectores:

- aporten **comentarios** sustanciales sobre las líneas de investigación propuestas;
- recomienden posibles ámbitos en los que llevar a cabo **nuevas investigaciones** a partir de fuentes de datos cuantitativos y cualitativos ya existentes;
- recomienden **ejemplos** de todo el mundo que expliquen cómo se ejerce un buen liderazgo y den soluciones a las dificultades encontradas en diversos sistemas educativos.

La nota conceptual pone en marcha cuatro procesos:

- Una convocatoria de manifestaciones de interés para **documentos de referencia** en determinadas áreas del Informe GEM 2024/5.
- Las aportaciones al proceso de **consulta en línea** pueden enviarse a gemreport@unesco.org.
- Se pondrá en marcha un programa de **consultas** que se actualizará de manera continua.
- Se formulará un conjunto de preguntas para orientar la recopilación de información sobre leyes y políticas relacionadas con la selección, la preparación y el desarrollo de las personas que ocupan puestos de dirección en los centros, que se incluirán en los **perfiles nacionales de PEER** y servirán de base para el informe.

Informe de seguimiento de la educación en el mundo
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 París 07 SP, Francia
Correo electrónico: gemreport@unesco.org
Teléfono: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gem-report/es

El *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, redactado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, es una referencia autorizada que tiene por objeto informar, influir y mantener un auténtico compromiso con las metas mundiales de educación en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

© UNESCO
ED/GEM/MRT/2023/CN

https://doi.org/10.54676/QAKY2294

unesco
Informe de seguimiento de la educación en el mundo