

FACTORES DE SUPERVISIÓN DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR: LIDERAZGO PEDAGÓGICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

SCHOOL MANGEMENT OVERSIGHT FACTORS: PEDAGOGICAL LEADERSHIP AND ACCOUNTABILITY

María del Carmen Pulgarín Medina

Inspectora de Educación

Profesora del Departamento de Psicología Social, Evolutiva y de la Educación.
Universidad de Huelva

El ejercicio de la dirección es un proceso que debe generar tanto preguntas como respuestas

Brighouse, T. y Woods, D. (2001)

Resumen

Dentro de las funciones y atribuciones de la Inspección Educativa destaca su papel a la hora de delimitar los conceptos de liderazgo y rendición de cuentas, su definición y delimitación de evidencias a través de la supervisión y evaluación. Estos constructos son utilizados frecuentemente en documentos y programas de formación de equipos directivos, así como en informes educativos globales. Es preciso por una parte que esta operativización defina sus aspectos con claridad y

que permita su medición, y por otra parte que se propongan métodos e instrumentos que fundamenten tanto el trabajo del inspector educativo como la figura específica del director escolar diferenciada de docentes y gestores educativos, todo ello dentro del marco normativo existente.

Palabras Clave

Equipos directivos, liderazgo, formación, rendición de cuentas, Inspección educativa

Abstract

Within the functions and attributions of the Educational Inspection highlights its role in defining the concepts of leadership and accountability, its definition and delimitation of evidence through supervision and evaluation. These constructs are frequently used in management team building documents and programs, as well as global educational reports. It is necessary, on the one hand, that this operationalization define its aspects clearly and allow its measurement, and, on the other hand, that methods and instruments are proposed that support both the work of the educational inspector and the specific figure of the school director differentiated from teachers and educational managers. , all within the existing regulatory framework.

Keywords

Management, leadership, training, accountability, educational inspection

1.- Introducción: aspectos de la supervisión de la dirección escolar

En el marco de actuación determinado por nuestro sistema educativo, tanto los responsables de la gestión y como el modelo de escuela eficaz vigentes consideran la dirección escolar como un elemento clave de la calidad de la enseñanza, de la mejora de la organización y funcionamiento de los centros y de sus resultados. La dirección escolar es asimismo un factor primordial para implementar los cambios necesarios en los centros educativos y en la enseñanza en general, al objeto de promover la actualización de la escuela como institución a las demandas que la ciudadanía como colectivo le encomienda.

Este rol sustancial de la dirección escolar viene explicitado a nivel normativo dese la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) que en su art. 131.1 recoge que “La dirección de los centros educativos ha de conjugar la responsabilidad institucional de la gestión del centro como organización, la gestión administrativa, la gestión de recursos y el liderazgo y dinamización pedagógica, desde un enfoque colaborativo, buscando el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas”. Para realizar estos procesos, tanto esta Ley como en los desarrollos que de la misma se han realizado en las distintas Comunidades Autónomas asignan a la dirección de los centros públicos una serie de competencias, enumeradas en el artículo 132 y recientemente revisados por la Ley 3/2020, que perfilan la amplitud de funciones y cometidos asignados.

En el mismo marco normativo, el artículo 151 de la citada Ley Orgánica regula las funciones de la Inspección Educativa y señala en los primeros lugares:

- a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.
- b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.
- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.

Siguiendo a Teixidó (1997), *“la intervención del inspector en la supervisión de la función directiva se encuadra dentro de la técnica de dirección de recursos humanos, apoyándose en la observación, contrastación e intervención. Podrá optar por una supervisión normativa, para ello contrastará la realidad observada con el marco jurídico, o por una supervisión-optimización en la que el inspector desarrolla toda su sabiduría y experiencia en el asesoramiento sobre la posible solución y mejora de los problemas e irregularidades observadas.”* Y más adelante recalca: *“Hay que tener en cuenta que el inspector supervisor es el técnico más apto para detectar la renovación pedagógica y la consistencia de las innovaciones educativas”*. Ambos roles, supervisor y evaluador, han sido estudiados y delimitados a lo largo del tiempo hasta la actualidad (Bernstein, 1990; Rul, 1994, 2006; Sarasúa, 2012; Fernández, 2019).

La supervisión y evaluación de los equipos directivos se entiende como un proceso heterogéneo de revisión, en el que la evaluación interna llevada a cabo por las direcciones dentro de los procesos de autoevaluación y mejora establecidos es contrastada, y en su caso validada, por una evaluación de corte externo, asignada a la inspección educativa que verifica y valora el procedimiento y los resultados

obtenidos por el centro en su evaluación interna. En el caso de la evaluación a cargo de la Inspección Educativa, la supervisión y evaluación de la función directiva suele contar como referente un conjunto de dimensiones de evaluación de carácter general y amplio, que a su vez se reflejan en unos criterios operativos previamente delimitados, que posibilitan ambos procesos. Los indicadores, por tanto, sirven para fijar aspectos menos generales y más concretos de cada dimensión de evaluación con la finalidad de establecer cuáles son los ámbitos más relevantes del desarrollo de la labor del equipo directivo, mediante pautas y evidencias que directamente relacionadas con cada dimensión. La concreción de ambos: dimensiones y criterios, es regulada por cada comunidad autónoma dentro de las competencias compartidas en materia educativa, tal y como recogen los decretos y órdenes reguladoras de la evaluación de la función directiva. Así, p. ej., en Andalucía, mediante las competencias exclusivas asignadas en el art. 52.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se publicaron tanto el Decreto 152/2020, de 15 de septiembre, por el que se regula el acceso a la función directiva y la formación, evaluación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios, de los que es titular la Junta de Andalucía, regulada en su Capítulo V, como la Orden de 9 de noviembre de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de acceso a la función directiva y la evaluación, formación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía, que recoge en sus ar. 23 y 24 y anexos correspondientes, las dimensiones y criterios mencionados.

Quedaría en este repaso de la supervisión de equipos directivos recoger el procedimiento de evaluación de las direcciones escolares en centros privados o

sostenidos con fondos públicos. No obstante, indicamos que este tipo de centros siguen el principio de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión que les confiere tanto el art. 120 de la Ley 3/2020 como en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, quedando este tema por tanto fuera del análisis del presente artículo.

Dentro de las dimensiones a supervisar, cobran significativa importancia los dos constructos estudiados en el presente trabajo: liderazgo pedagógico y la rendición de cuentas, como funciones inherentes a los equipos directivos en su desempeño. Previo a su análisis, los conceptualizamos:

- a) Entre los cinco componentes identificados por Edmons (1982) para que existan escuelas eficaces, estaba un *“fuerte liderazgo pedagógico del director del centro, que presta gran atención a la calidad de la enseñanza”*. Este liderazgo es definido por Leithwood (2009) como *“la labor de movilizar e influenciar a otros para articular y lograr las intenciones y metas compartidas en la escuela”*. Como plantearon Murphy, Elliott, Goldring y Porter (2007):

“La piedra de toque de este tipo de liderazgo incluye la capacidad de los líderes para permanecer siempre centrados en lo que es clave: organización de la escuela, el aprendizaje, la enseñanza, el currículo y la evaluación; y en hacer que todas las otras dimensiones del centro escolar, p ej. administración, organización, finanzas..., estén al servicio de una organización más robusta para mejorar el aprendizaje de los estudiantes”.

Diferentes investigaciones han puesto de manifiesto que, tras la calidad y el trabajo del profesorado, el liderazgo educativo aparece como el segundo factor que contribuye más al aprendizaje de los alumnos en la escuela, explicando

alrededor de un 25% de todos los efectos escolares, una vez controlado el nivel del alumnado y el contexto sociocultural (Leithwood, Day, Sammons, Harris y Hopkins, 2006). Así pues, una dirección escolar con capacidad de liderazgo, que ha construido una comunidad de líderes, “marca la diferencia” en términos de mejora de los aprendizajes (Leithwood y Louis, 2011).

La principal característica que estos estudios destacan en los directivos de escuelas eficaces es un liderazgo profesional centrado en lo pedagógico. La intervención en lo pedagógico puede ser directa, centrada en mejorar la enseñanza, o indirecta y más focalizada en crear las condiciones para una mejor enseñanza y aprendizaje. Con más precisión, Bendikson, Robinson, y Hattie (2012) señalan:

“el liderazgo pedagógico directo se centra en la calidad de la práctica docente, incluyendo la calidad del currículum, la enseñanza y la evaluación, así como la calidad de la investigación docente y la formación docente. Liderazgo pedagógico indirecto crea las condiciones para una buena enseñanza y aprendizaje docente, garantizando que las políticas escolares, los modos de asignar recursos y otras decisiones de gestión apoyan aquello que requiere una alta calidad del aprendizaje, la enseñanza y el aprendizaje docente” (p. 4).

b) En cuanto a la rendición de cuentas, es una de las traducciones del concepto “accountability educacional”, entendido por una parte como “*el proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de recursos para la consecución de un objetivo que les concierne*” (Corvalán, 2006) y en segundo lugar, siguiendo a McMeekin (2011), “*implica que todos los actores que participan del sistema escolar -autoridades nacionales, regionales, funcionarios públicos, departamentales o municipales- asuman su responsabilidad respecto al logro de aprendizaje -positivo o negativo- que*

alcancen los estudiantes en un periodo determinado”, lo que este mismo autor (McMeekin, 2006) describe como “responsabilidad por resultados” o “fijación de responsabilidad”. Aplicado el rendimiento de cuentas al sector público, supone la necesidad de que los funcionarios y empleados se responsabilicen de los resultados de las actividades, programas o servicios que tengan encomendados, como gestores que son de recursos públicos. En el ámbito educativo, el rendimiento de cuentas “ha llegado a significar responsabilizar a las escuelas, a sus directores y personal, por los resultados logrados” (McMeekin, 2006), y ha de tenerse en cuenta, de manera principal, que el resultado más importante es la mejora en el aprendizaje de los alumnos, evidenciado en los resultados escolares.

A continuación, vamos a analizar cuáles serían los principales aspectos a la hora de supervisar estas dos dimensiones sustanciales del trabajo de los equipos directivos de nuestros centros educativos.

2.- Liderazgo pedagógico: procesos para su evaluación

Ya en 2009 la OCDE señalaban la importancia del liderazgo escolar de los directores para aumentar la eficacia y eficiencia en la educación (Pont, Nusche y Moorman, 2009), ahora bien: ¿cuáles son las prácticas concretas que reflejan la presencia/ausencia de este liderazgo? Autores como Leithwood, Day, Sammons, Harris y Hopkins (2006, 2010, 2011a, 2011b) y Robinson (2007) han recopilado y descrito distintas dimensiones del liderazgo que tienen un impacto en el aprendizaje de los alumnos. En nuestro ámbito más próximo, Bolívar (2010) delimita hasta cinco ámbitos en los que la práctica del liderazgo se asocia a los resultados escolares:

- a) Establecimiento de metas y expectativas: establecer metas importantes y medibles del aprendizaje, comunicarlas de manera clara a las partes, involucrar al personal en el proceso, de manera que se consiga claridad y consenso acerca de las metas.
- b) Obtención y asignación de recursos de manera estratégica: Situar como meta prioritaria los recursos: personas, medios y tiempo. Claridad acerca de los recursos que no se están obteniendo, enfoque coherente y conjunto del mejoramiento escolar, capacidades críticas para obtener recursos
- c) Planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y del currículo: Implicación directa en el apoyo y evaluación de la enseñanza, mediante las visitas regulares a las aulas y proporcionar formativos y sumativos *feedback* a los profesores. Poner el foco en la calidad de la enseñanza, en particular en el aprendizaje. Coherencia y alineación entre clases, cursos y diferentes escuelas
- d) Promoción y participación en el aprendizaje y desarrollo profesional del profesorado: participa directamente con el profesorado en el desarrollo profesional formal e informal.
- e) Asegurar un entorno ordenado y de apoyo: reducir presiones externas e interrupciones, con un entorno ordenado dentro y fuera del aula. Relaciones de confianza y normas que apoyan el compromiso.

En definitiva, se está hablando de clima laboral, de bienestar subjetivo en aras de una eficiencia en el desempeño, y de la existencia de un modelo de organización y funcionamiento claro, coherente, visible en acciones y producciones.

A la hora de determinar qué dimensiones deben evaluarse cuando hablamos de liderazgo pedagógico, el documento Marco Español para una Buena Dirección (2017) focaliza su atención en la presencia de un proyecto de dirección en consonancia con el proyecto educativo de centro y en el ejercicio del liderazgo distribuido, que haga partícipe al mayor número de personas intervinientes a la hora de asumir e implementar responsabilidades. El liderazgo pedagógico se evidencia en:

- a) La forma en que el profesorado recoge, analiza y comunica los resultados para mejorar los procesos de aprendizaje.
- b) La existencia de unos patrones claros de los resultados de rendimiento y el uso de la información para mejorar la calidad de la enseñanza.
- c) Los datos y la interpretación de los mismos ayudan a constatar evidencias que guían las acciones posteriores.
- d) La presencia de un sistema de supervisión y de evaluación de la actuación profesional, vinculado a actividades de mejora de la práctica y de los resultados escolares.

Y en este mismo documento se propone la siguiente concreción en indicadores:

DIMENSIÓN 3: Liderazgo pedagógico	
COMPETENCIAS PROFESIONALES	DESEMPEÑO
Promover el liderazgo distribuido.	Fomenta la distribución del liderazgo, creando y promoviendo estructuras que la hagan posible.
	Distribuye formalmente las tareas.
	Utiliza el conocimiento especializado en la formación de grupos de trabajo.
Gestionar la calidad de los procesos pedagógicos mediante la reflexión y la acción conjunta, a través del apoyo y el acompañamiento sistemático al profesorado.	Alienta el liderazgo compartido como forma de asegurar la sucesión y un liderazgo sostenible.
	Orienta y promueve la participación del equipo docente en los procesos de planificación y desarrollo curricular.
	Propicia una práctica docente basada en el aprendizaje colaborativo y la diversidad existente en cada aula.
	Supervisa y orienta el uso de estrategias y recursos metodológicos, así como el uso efectivo del tiempo y los recursos educativos en función del logro de las metas de aprendizaje del alumnado y considerando la atención de sus necesidades específicas.
	Promueve la discusión, y en su caso utilización, de los últimos avances tecnológicos y pedagógicos.
	Supervisa y orienta el proceso de evaluación de los aprendizajes a partir de criterios claros y coherentes con los aprendizajes que se desean lograr, asegurando la comunicación oportuna de los resultados y la implementación de acciones de mejora.
Promover y liderar una comunidad profesional de aprendizaje.	Utiliza los sistemas de evaluación de los resultados para trasladar tanto los éxitos como los posibles fallos y el compromiso de mejora.
	Promueve, facilita y gestiona oportunidades de formación continua del personal del centro para la mejora de su desempeño.
	Genera espacios y mecanismos para el trabajo colaborativo entre docentes y la reflexión sobre las prácticas pedagógicas que contribuyen a la mejora de la enseñanza y del clima escolar.
	Estimula las iniciativas relacionadas con innovaciones e investigaciones pedagógicas rigurosas, impulsando su implementación y sistematización.

Fuente: MEBD (2017)

A nivel normativo, este documento ha constituido la base de la supervisión y evaluación de la dirección en dos comunidades autónomas: en el País Vasco (Ayarza, 2018; Ruiz López, 2015 citados por Bolívar, 2019) y más recientemente, en Andalucía, a través del Decreto 152/2020, de 15 de septiembre, por el que se regula el acceso a la función directiva y la formación, evaluación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios, de los que es titular la Junta de Andalucía y de la Orden de 9 de noviembre de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de acceso a la función directiva y la evaluación, formación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía, en cuyo anexo referido a la evaluación del desempeño de los directores y directoras utiliza como referente los indicadores del MEDB. Ambas iniciativas han sido y son básicas a la hora de impulsar el rol supervisor de la Inspección Educativa, y tal como recuerda Esteban Frades (2019) la figura del inspector educativo es imprescindible, ya que es el elemento que puede dar una mejor visión panorámica de la realidad observada, junto con su capacidad de servir de enlace entre la sociedad, la escuela y la administración educativa y sus posibilidades de formación, ajuste y actualización.

3.- Rendición de cuentas: concepto y procedimientos de supervisión

La rendición de cuentas, surgida en el ámbito económico y político, se ha generalizado en el ámbito educativo para referirse a la exposición y responsabilización por los resultados ante agentes públicos o privados, constituidos como organismo superior encargados de valorar esta información y asegurar el

cumplimiento de ciertos estándares previos, conocidos por todas las partes. Siguiendo a Riquelme et al. (2018) rendición de cuentas ha llevado a instaurar altas exigencias a los sistemas educativos, a través de las evidencias de información relevante a los evaluadores respecto a los resultados obtenidos y propiciando la participación de la comunidad educativa a mejorar su propio desempeño y desplegar sus mejores esfuerzos para producir buenos resultados. De los análisis de documentos y publicaciones de organizaciones acreditadas en el ámbito educativo: UNESCO, OCDE, OEI, Ministerio de Educación y Formación Profesional, se constatan las altas expectativas que se han generado en cuanto a la promoción de esta política, que se piensa contribuiría a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, de su promoción educativa y a la eficacia de la labor docente. Tal y como concretan Gajardo y Puryear (2006) en la obra “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional” del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)

“En el campo educativo el concepto remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas -y dentro de ellas a la comunidad escolar- por los resultados que obtienen sus alumnos. Entre las acciones orientadas a lograr estos propósitos resulta prioritario evaluar periódicamente los resultados del aprendizaje y el cumplimiento de metas curriculares; alinear estas evaluaciones con estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprendizaje, dentro y fuera del aparato escolar; premiar o castigar el buen desempeño de los actores del sistema y, tan importante como esto, cuidar que estos ejercicios de medición y regulación no acaben distorsionando el contenido y orientación de la práctica educativa y

permitan -paralelamente- fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos rezagados y prestar, a los maestros, el respaldo técnico necesario para realizar sus proyectos educativos con resultados de excelencia”

En resumen, este autor alude a dos aspectos: por una parte es necesario un aumento de los niveles de responsabilización de cada actor sobre el proceso educativo; por otra parte, está vinculado con los sistemas de evaluación del alumnado, con sus criterios, técnicas e indicadores; con los procesos de supervisión e inspección; con la evaluaciones institucionales externas e internas en los centros y sus consecuencias: certificaciones o acreditaciones e incentivos y con la transparencia en la difusión de los resultados.

En este último aspecto, la información pública es otra característica básica del rendimiento de cuentas, y para ello es necesario hacer un esfuerzo a la hora de seleccionar, sistematizar y sacar conclusiones de los datos y evidencias. Los resultados de las pruebas son una información destacada, pero pueden manejarse otros indicadores para describir los logros: tasas de promoción, de titulación, de idoneidad curso-edad, de absentismo, de convivencia, cuestionarios de satisfacción de los distintos sectores de la comunidad educativa, observaciones externas, entrevistas.

En los sistemas de rendimiento de cuentas han de estimarse, además, los efectos o consecuencias, teniendo presente que todo este sistema busca como objetivo principal es la mejora de la educación y optimización de los recursos empleados. Sin embargo, para garantizar la validez del método y su influencia es necesario considerar los efectos del proceso y aminorar las distorsiones que pueden advertirse. De esta manera, por ejemplo, si nos centramos como indicador de la

existencia de adecuados procesos de enseñanza y aprendizaje de las asignaturas en el tipo de actividades e ítems que se formulan en las pruebas, se corre el riesgo de que se propicie el entrenamiento específico en estas destrezas. Asimismo, existe dificultad para establecer qué efectos del rendimiento de cuentas pueden corregir o ampliar la capacitación y las competencias profesionales de los docentes, y adecuar las respuestas educativas a las distintas posibilidades del alumnado, para que lleguen a alcanzar el máximo desarrollo de las mismas y experimenten posibilidades ajustadas de éxito escolar, lo que entendemos en general por impulso a la equidad.

El alcance, la precisión y el desempeño de las competencias y funciones de la dirección serían en estos casos tres elementos obligatorios, dado su papel tanto en el conocimiento, la gestión de los distintos ámbitos de la organización y el funcionamiento de los centros como en su función de seguimiento de los criterios de asignación de recursos. Además, su papel en el diseño de planes de mejora, su seguimiento a través de la dinamización de equipos de evaluación, y especialmente, el diseño de un proyecto de dirección concreto, contextualizado y medible son ámbitos donde se pueden obtener esos datos que van más allá de estadísticas y tasas numéricas.

En el ordenamiento normativo actual del sistema educativo español, aparece la rendición de cuentas en múltiples disposiciones. Se parte de la premisa de que el aumento de la autonomía, como otra de las medidas de mejora de los resultados de los centros, ha de ir necesariamente unida a una mayor transparencia tras las decisiones adoptadas, de forma que se aprecie un uso adecuado de los recursos públicos que conducen a una mejora real de los resultados. Se alude a que la transparencia de los datos debe realizarse con la intención de informar sobre el

valor añadido de los centros, en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno, y, de manera especial, sobre la evolución de estos. Esto aparece tanto en el preámbulo de la LOMLOE y, de manera expresa, en el art. 120.3 cita de forma explícita:

3. 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».

Y tanto en la formación de los directores y directoras prevista en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, como en los decretos y órdenes que regulan la evaluación de la función directiva: Decreto 152/2020 por el que se regula el acceso a la función directiva y la formación, evaluación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios, y Orden de 9 de noviembre de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de acceso a la función directiva y la evaluación, formación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, este concepto aparece en las premisas y dimensiones a evaluar. Todo lo anterior recalca que el rendimiento de cuentas precisa una comunicación clara y efectiva sobre los objetivos y beneficios de la misma, de manera que se reduzcan las posibles resistencias a los procesos de rendición de cuentas y que especialmente los directivos sean conscientes de que sus acciones inciden directamente en la mejora de los logros educativos del alumnado; y del servicio educativo en general.

El papel de la inspección educativa en este aspecto es obvio: como órgano de la administración responsable de evaluar la función directiva, realiza las evaluaciones de carácter inicial, a principios de los mandatos de los directores y sus equipos; procesuales, a lo largo de los cursos que componen un período, y emite una valoración final al acabar el nombramiento por el que el director y resto de equipo directivo es nombrado. Los instrumentos e indicadores utilizados son en todas las ocasiones, homologados y conocidos por los directores y directoras objeto de evaluación, y en ellos se suelen combinar rúbricas de desempeño con datos cuantitativos: tasas, datos absolutos y relativos del éxito del alumnado, y valoraciones cualitativas de los principales intervinientes y destinatarios de la comunidad educativa: entrevistas, instrumentos homologados de valoración, encuestas de satisfacción, etc. A este montante se le añaden memorias de autoevaluación del desempeño, también valoradas por la inspección, y frecuentemente contrastadas con lo previsto en los proyectos de dirección inicialmente presentados. Todo este engranaje de instrumentos y procedimientos pueden parecer suficientes. No obstante, la práctica evidencia, a tenor de los escasos directores y equipos cuya valoración es negativa es que, o la confianza en estos instrumentos y su poder de transformación positiva de los centros es más bien escasa, o bien el que a priori debería ser objetivo secundario a la mejora: la obtención de premios o sanciones según los resultados obtenidos es en realidad el principal motivo de todo este intrincado proceso, que lleva a que los cambios, aunque necesarios, apenas se produzcan. Estas dificultades, ya fueron puestas en evidencia en otros contextos (Riquelme et. al., 2017), en los que se atribuía este hecho a una serie de factores de difícil control: resistencias entre el profesorado y predisposición negativa, instauración de cierta segregación escolar, ya que se tendería a rechazar a los estudiantes con dificultades a la hora de lograr los aprendizajes esperados y la posibilidad de que que la presión por obtener buenos

resultados llevaría a los docentes a adoptar prácticas tales como “entrenar” a los estudiantes para las evaluaciones, dejando de lado otros aprendizajes.

4.- Conclusión: dirección escolar e incidencia de la Inspección Educativa en su empoderamiento

Según recoge el art. 27 de la Constitución Española, la principal finalidad de la existencia de una inspección del sistema educativo es servir para garantizar los derechos y la observancia de los deberes de los que participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje; asegurar el cumplimiento de las normas, la mejora y calidad del sistema educativo y la equidad de la enseñanza. Y para operativizarla, el art 151 de la LOMLOE recoge como una de las funciones primordiales de la Inspección la supervisión de lo organizativo y pedagógico de los centros, de la práctica docente y de la función directiva. En las distintas normativas estatales y autonómicas que regulan su funcionamiento se insiste de una u otra forma en el perfil del inspector como técnico, en la capacidad de análisis global de las situaciones desde una perspectiva amplia gracias a la visión panorámica de la educación que la Inspección posee y a sus competencias técnicas específicas. El inspector de Educación debe desarrollar siempre su actuación administrativa con el objetivo de cumplir y hacer cumplir las leyes y normas vigentes dentro del marco educativo. Desde esta posición aventajada es donde se lleva cabo la función de promover el cambio tanto en la concepción efectiva del liderazgo como en qué y cómo se debe desarrollar la rendición de cuentas, de manera que se genere un efecto de “bola de nieve” que implique al resto de aspectos en los que interviene la dirección escolar: gestión administrativa, de recursos humanos, organización y funcionamiento, impulso de la innovación, etc.

La Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) en su última oleada de 2018 (MEFP, 2020) propone empoderar a las direcciones escolares en torno a cinco dominios relativos al liderazgo pedagógico:

- 1) centrarse en el aprendizaje;
- 2) supervisar la enseñanza y el aprendizaje;
- 3) crear comunidades de aprendizaje en red;
- 4) adquirir y asignar recursos;
- 5) mantener un entorno de aprendizaje seguro y eficaz.

La misma encuesta concluye que los informes de los directores sugieren que estos carecen de formación en el concepto de liderazgo educativo, lo que demuestra que el margen de mejora reside principalmente en los programas de formación inicial y permanente diseñados por los responsables de la Administración Educativa. De la misma forma, el informe revela que los directores que adquirieren competencias de liderazgo educativo impulsan acciones similares entre el personal de sus centros, y lo recogen dentro de sus objetivos a desarrollar durante sus mandatos. Por tanto, se debería prestar más atención a preparar de forma efectiva a los líderes escolares.

En el mismo sentido, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en su estudio de 2019 hace hincapié en el fortalecimiento del liderazgo de los directores a través de la formación inicial, programas de inducción a prácticas de dirección escolar, formación en servicio que lleve en consideración desafíos y contextos de actuación del director o directora. El trabajo exploratorio sobre liderazgo educativo que llevaron a cabo Cuenca y Pont en 2019, y que ha sido recogido en el informe Miradas 2017, formula cuatro conclusiones generales:

- La definición de la naturaleza del trabajo de los directores y directoras debe concentrarse en la perspectiva de liderazgo pedagógico. Esto no solo contribuye a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, sino que ofrece un sentido al quehacer del director o directora, que es sobre todo docente.
- La incorporación de la estrategia del equipo directivo en la tarea de liderazgo, que supone la distribución del trabajo de tareas de gestión entre los miembros del equipo directivo, soluciona la carga administrativa atribuida asignada a los directivos. También, el liderazgo distribuido hace más eficiente la conducción de la organización escolar.
- La definición de las competencias básicas que deben desarrollar los directivos resulta una tarea urgente, tanto para los sistemas educativos, como para las propias instituciones escolares. La noción de buen desempeño de los directivos es el punto de partida correcto para diseñar políticas de promoción, formación y evaluación de los equipos directivos.
- La previsión respecto a cómo se han de formar los futuros directivos es indispensable, pues según la orientación que se le dé a la formación se tendrán ciertos tipos de directores y directoras escolares. En la mayoría de los países de Latinoamérica, los actuales directores no han recibido una formación específica para el liderazgo, siendo la práctica habitual la selección de docentes con experiencia en la docencia, pero no necesariamente preparados para la dirección. “¿Dónde se debe hacer esa formación? ¿Como una especialidad de la formación de profesorado? ¿Como una carrera independiente? ¿Como una especialización postítulo?” (Cuenca y Pont, 2016). Son interrogantes que conviene resolver si queremos superar los bloqueos existentes.

Finalmente, la Unión Europea ha publicado en 2014 las Conclusiones del Consejo sobre liderazgo educativo eficaz (Consejo de la Unión Europea, 2014). En ellas se indica que los sistemas de educación y de formación en Europa requieren un liderazgo educativo sólido y se invita a los Estados miembros a que desarrollen acciones en tres ámbitos principales:

- Apoyar la autonomía de los líderes escolares, definiendo claramente sus funciones y responsabilidades.
- Hacer más atractivo el liderazgo educativo, garantizando una mayor profesionalización para atraer a los candidatos más competentes y desarrollando sistemas de apoyo y de formación inicial y permanente.
- Promover planteamientos innovadores para el liderazgo educativo eficaz, aplicando criterios de calidad en la selección de los futuros cargos directivos e impulsando el liderazgo compartido en los centros

Y para lograrlo, recomienda a las autoridades educativas que hagan más atractivo el liderazgo educativo, mediante una serie de acciones:

- 1) Garantizando una mayor profesionalización como medio para atraer a los candidatos más competentes;
- 2) Permitiendo que los cargos directivos de centros educativos se centren en la mejora de la enseñanza y del aprendizaje en sus centros, por medios como la búsqueda de un mayor equilibrio entre las tareas puramente administrativas y las principales tareas relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje;
- 3) Explorando y desarrollando formas atractivas de introducción a la formación, apoyo en los comienzos de la vida profesional y formación profesional permanente para los cargos directivos de centros educativos, en particular

mediante la cooperación intersectorial con otras partes interesadas, tales como el mundo empresarial y los interlocutores sociales;

4) Promoviendo el trabajo en equipo y entornos flexibles de liderazgo, por ejemplo, haciendo posible la creación en los centros de enseñanza de equipos específicos destinados a hacer frente a retos concretos y facilitando el desarrollo de redes fuera de los centros educativos, destinadas al intercambio de experiencia y a la cooperación;

5) Alentando medidas específicas, la enseñanza mutua y el intercambio de mejores prácticas, con el fin de alentar un adecuado equilibrio de género en el liderazgo educativo.

Y todo lo anterior puede canalizarse a través del proyecto de dirección, como instrumento que va más allá de ser un requisito para poder presentar la candidatura a la dirección, sino como criterio y fuente de indicadores para valorar las capacidades directivas de los candidatos. Paradójicamente, rara vez el proyecto de dirección es considerado como un instrumento y un recurso de los directores para llevar a cabo sus responsabilidades o competencias directivas, sino que se limita a ser un requisito formal de carácter burocrático. Si se asume comúnmente que todo docente que entra en el aula ha de tener planificado y preparado su trabajo, deber ser igualmente obligatorio que un director tenga programada su labor directiva, aunque desee poder contar con cierto margen de flexibilidad que le permita prever situaciones inesperadas, caso p. ej. de los cambios y ajustes derivados de la incidencia del SARS-COVID-2019 en la organización y funcionamiento de los centros. El proyecto de dirección ha de prever en su temporalización varios cursos, tener unos objetivos a medio o largo plazo y unas prioridades de actuación concretas, evidentes, que abarquen la gestión humana, de recursos y económica. Proyectos que deben concretar y desarrollarse cada curso

escolar, a través en unos objetivos operativos y en unos planes de acción que se deben incluir en la programación general anual o en los documentos del Plan de Centro, según normativa de aplicación. Y proyectos que enganchen, que sean asumidos por la comunidad a la que va dirigida y que lleven a que el líder sea capaz de promover en su centro: Aprobación, Aceptación y Aprecio, las conocidas como “Tres A’s” del *coaching*, que generan compromiso entre las personas de la organización.

El segundo problema a abordar es que existen lagunas en la normativa marco que regula las competencias de los directores de centros públicos. Así por ejemplo en el capítulo de la LOMLOE que se refiere a la autonomía de los centros, no aparecen novedades en relación con una de las decisiones fundamental a la hora de crear un buen clima laboral: la constitución del personal docente comprometido y la posibilidad de remover a algunos de sus miembros cuando los directores estimen que no contribuyen a los objetivos proyectados. Tales decisiones en vez de tomarse en cada uno de los centros escolares, en el lugar más próximo a donde se desarrolla la acción, se toman en las lejanas instancias centrales: las consejerías de educación, o las delegaciones provinciales o servicios de personal, tras procesos largos y farragosos en aras de cierto garantismo y cumplimiento normativo. Es un complejo tema este de la gestión de personal, que colisiona con normativa de derechos laborales del funcionariado y personal laboral, y que supone en múltiples ocasiones fuente de malestar y descontento por parte de las direcciones. Evidentemente, la elaboración de normativa que haga real los preceptos de la ley fundamental es cometido del legislador, para lo cual debe tener en cuenta las aportaciones e ideas de quienes están actualmente desempeñando estos puestos. El marco legislativo laboral actual precisa de un desarrollo, centrado en un Estatuto

del Personal Docente, y en una regulación de las competencias en materia de gestión de personal más ajustadas a la realidad de los centros y sus equipos directivos.

En tercer lugar, a la hora de empoderar a los directores, la Inspección Educativa posee herramientas potentes a través de la supervisión, evaluación y mejora tanto de las capacidades de liderazgo como a la hora de focalizar la atención en los logros y dificultades de su gestión. A través de instrumentos y técnicas homologadas, se busca una valoración técnica con visos de fiabilidad y un asesoramiento más normativo que orientador. ¿Cuáles serían los ámbitos de incidencia donde se pone en evidencia el influjo de la inspección? Principalmente nos referimos a:

- Detección de disfunciones normativas y del uso de requerimientos en sus distintas versiones para que adecuen su organización y funcionamiento a la normativa vigente, subsanar los incumplimientos detectados y realizar el oportuno seguimiento.
- En un grado menor de ejercicio de autoridad, pero significativamente más habitual: como actores primordiales intervinientes en la rendición de cuentas, responsables de garantizar la transparencia del proceso, valoradores de los documentos evaluación, impulsores de nuevas demandas y valoración de efectividad. Procesos todos ellos que han de acabar necesariamente con la formulación de nuevos objetivos claros y asequibles para su inclusión en futuros proyectos de dirección. Siguiendo a Teixidó (1997)

«La intervención que desarrolla el supervisor exige especial conocimiento, pero también una conducta responsiva, capaz de

responder a situaciones nuevas no esperadas. En un marco donde aparentemente todo puede estar regulado, el supervisor actúa de sensor del sistema educativo. Conoce problemas no resueltos, detecta aspectos no regulados o mal regulados, comprueba desajustes de la normativa respecto a la realidad. El supervisor como sensor da el aviso antes de que las situaciones se compliquen y creen riesgos mayores. El supervisor es un sensor con capacidad de corrección inmediata de situaciones concretas por lo que debe tener atribuciones para actuaciones emergentes. Pero aún más importante: es un sensor con capacidad para guiar en el diagnóstico de la avería o anomalía y proponer con carácter general medidas correctivas, adaptativas o innovativas».

- Conocimiento, valoración y evaluación de la función directiva a lo largo de los períodos de mandato, de forma procesual y final, y dejando constancia de las mismas a través de técnicas, fuentes y evidencias que las avalen. Valoraciones que sean vinculantes a la hora de introducir modificaciones en los proyectos de dirección, y cuyo cumplimiento suponga un valor reconocido en los procesos de selección de los nuevos directores.
- Valoración del grado de cumplimiento de aspectos técnicos derivados de la norma, tal y como ocurrió en Andalucía con el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan de Éxito Educativo Andaluz 2016-2020, y actualmente la actuación Prioritaria 1 dentro del Plan General de Actuación 2019-2023. En ambas iniciativas, la función de la Inspección Educativa fue y es realizar una evaluación sobre el ejercicio de las competencias directivas, a través de la aplicación de instrumentos homologados basados en cuestiones normativas,

e indicando cual es el grado de cumplimiento presente y el margen futuro de mejora de los centros y equipos directivos supervisados.

- Asesoramiento, ya sea personalizado o mediante la participación activa en acciones formativas, sobre modelos de liderazgo pedagógico de eficacia probada, donde la Inspección actúa como agente en la difusión de buenas prácticas de gestión de centros. La función de asesoramiento e información se entiende, en este aspecto, como una función de ayuda técnica y orientativa.
- Y derivado de lo anterior, mediante la colaboración en los procesos de autoevaluación y mejora de los centros, partiendo de la situación inicial reflejada en las justificaciones, objetivos y medidas plasmadas en los proyectos de dirección, propiciando los cambios necesarios en las estructuras organizativas e impulsando la responsabilidad colectiva en el logro de las metas previstas, y colaborando en que este proceso sea realizado cada vez de forma más independiente y ajustada por los equipos de evaluación y en consecuencia, por el conjunto de la comunidad educativa.

Es importante recalcar que todo lo anterior no funcionaría sin la existencia de unos principios éticos que subyacen a la hora de establecer las prácticas profesionales de la dirección y que se relacionan con el impulso de los procesos de mejora y cambio educativo (Gairín y Colorado, 2017), y que resumimos en sus principales definiciones:

- a) Comprensión de los propósitos básicos de cada estamento educativo.
- b) Equidad profesional al objeto de cualquier persona pueda tener oportunidades para alcanzar su propio nivel de desarrollo y reconocimiento profesional.

-
- c) Respeto, como principio de relación profesional entre los docentes y directivos.
 - d) Corresponsabilidad en las decisiones y sus consecuencias
 - e) Discrecionalidad. Para un buen uso de la información, impulsando la transparencia de los procesos y la protección de datos.
 - f) Integridad y lealtad hacia la Administración Educativa, como representantes que son de ella en los centros.
 - g) Apertura a la colaboración. de otros profesionales externos y de las familias de los alumnos.

De ahí que esta supervisión, asumida por todos como necesaria, suponga buscar un perfil humano concreto en los que depositar la gestión, idea que ya fue enunciada en su momento dentro del informe de la Comisión Internacional de la UNESCO sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors (1996):

« Un buen administrador, capaz de organizar un correcto trabajo de equipo y con reputación de persona competente y abierta, logra a menudo introducir en su establecimiento mejoras cualitativas importantes. Hay que velar pues porque la dirección de los establecimientos escolares se confíe a profesionales calificados que posean una formación específica, particularmente en cuestiones de administración. »

REFERENCIAS

- Álvarez, M. (2010). Liderazgo compartido. Madrid: Wolters Kluwer

-
- Bolívar, A. (2009). Una dirección para el aprendizaje. REICE. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(1) 1-4.
 - Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. Recuperado de <https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/112/140>
DOI: 10.5027/psicoperspectivas-Vol9-Issue2-fulltext-112
 - Bolívar, A. (2011) Aprender a liderar líderes. Competencias para un liderazgo directivo que promueva el liderazgo docente. *Educar*, 47(2), 253-273
 - Bolívar, A., López-Yáñez, J. y Murillo, F.J. (2013) Liderazgo en las instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. *Revista Fuentes*, 14, 15-60
 - Bolívar, A. (2019): Marco Español para la Dirección Escolar e Identidad Profesional: Contexto, Desarrollo e Implicaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(114). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4544>
 - Casanova, M. A. (2021). Gestionar la autonomía pedagógica: un factor de calidad reconocido. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19(2), 9-22.
 - Colorado, S.; Gairín, J. (2017). La ética organizacional en los centros educativos. Análisis de concepciones y prácticas educativas. *Revista Perspectiva Educativa*, 56, 1, 127-146.
 - Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre liderazgo educativo eficaz . 2014/C 30/02. Recuperado desde <http://www.proyectoatlantida.eu/wordpress/wp-content/uploads/2017/06/ANEXO-I-B-CONSEJO-EUROPA-2014-LIDERAZGO-EDUCATIVO.pdf>

-
- Díaz, T.(2019): LIDERAZGO DIRECTIVO Dimensiones para el análisis de la normativa sobre los directores y directoras escolares en Iberoamérica. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
 - Edmons, R.E. (1982). Programs of school improvement: An overview. *Educational leadership*, 40 (3), 4-11.
 - Esteban, S. (2019): La supervisión educativa como función principal de la inspección. Características y propósitos. Aula: *Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, N° 25, 2019), págs. 27-58
 - Fullan, M.: (2002). Liderar es una cultura de cambio. Barcelona. Octaedro
 - García, S; Patricia, B.: El papel de la inspección escolar en la mejora de los resultados educativos. *EDUCAR*, vol. 49, núm. 1, 2013, pp. 67-82 Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, España.
 - Gómez Dacal, G. (1989). "Modelos de supervisión y evaluación del proceso de cambio institucional"; en La calidad de los centros educativos. Sociedad Española de Pedagogía. IX Congreso Nacional de Pedagogía: Alicante. Vol. II.
 - Jiménez, E. (2016) : La dirección de los centros educativos, entre el ideal y la realidad. Monográfico Educaweb
<https://www.educaweb.com/noticia/2016/11/10/direccion-centros-educativos-ideal-realidad-10>
 - Manú, J. M.: (2009). Manual básico de la dirección escolar. Madrid. Narcea.
 - Martínez Lobato, E. (2006). La dirección como un factor clave de eficacia y de cambio escolar. *Avances En Supervisión Educativa*, (4). Recuperado a partir de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/242>
 - Martínez, J. A. (2018b). El Marco Español para la Buena Dirección (MEBD) escolar Cuadernos de Pedagogía, 490(junio), 85-94.

-
- Maureira, O. (2006) Dirección y eficacia escolar, una relación fundamental. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4) 1-10.
 - McMeekin, R. W. (2006), “Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina”, en J. Corvalán. y R. W. McMeekin (Coords.) (2006), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago, Chile, PREALCIDE, pp. 7-9. Disponible en: <http://www.rinace.net/blibli/Accountability%20Corvalan.pdf>
 - MEBD. (2017). *Un Marco Español para la Buena Dirección*. Madrid: FEDADI, FEDEIP y FEAE. <http://www.fedadi.org/?p=1958>
 - MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020): TALIS 2018. Estudio internacional de la Enseñanza y del Aprendizaje. Informe Español. Volumen I. Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
 - MIRANDA MARTÍN, E. (2002) "La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros", en *Revista de Currículum y formación del profesorado*, nº 6.
 - MURILLO. F. J.(2006). “Una escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido”. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 4e, 2006.
 - Murillo, F. J. y Hernández-Castilla R. (2015), “Liderazgo para el aprendizaje: ¿Qué tareas de los directores y directoras escolares son las que más inciden en el aprendizaje de los estudiantes?”, *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa, RELIEVE*, 21 (1). Disponible en: http://www.uv.es/RELIEVE/v21n1/RELIEVEv21n1_1.pdf

-
- Murillo, F. J. (2017). Avances en liderazgo y mejora de la educación. Actas del I Congreso Internacional de Liderazgo y Mejora de la Educación. Madrid: Red de Investigación sobre Liderazgo y Mejora de la Educación.
 - Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009). Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica. Paris: OCDE.
 - PREAL (2003), Rendición de cuentas en educación: Un llamado a la responsabilidad por los resultados, Santiago, Chile.
 - Riquelme, G.M.; López. A.A.; Bastías, L.S.: La Accountability Educacional: Una discusión teórica. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*. Vol. 17 N° 35, diciembre 2018 pp. 119 - 131
 - Rojas, A. y Gaspar, F. (2006). *Bases del liderazgo en educación*. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147055_spa.
 - Ruiz López, M. (2015). La evaluación de la función directiva en el País Vasco. *Supervisión 21. Revista de Educación e Inspección*, 38 (octubre), 21
 - Rul Gargallo, J. (2006). La Inspección de Educación: la función evaluadora de la Inspección. *Avances En Supervisión Educativa*, (4). Recuperado a partir de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/233>.
 - Sarasúa, A.: La inspección de educación, un futuro incierto. *Aula*, 25, 2019, pp. 91-104
 - School Education Gateway (2016). *Liderazgo educativo: cuando los buenos líderes construyen el futuro de Europa*. Recuperado de <https://www.schooleducationgateway.eu/es/pub/latest/practices/school-leadership--when-good-.htm>.
 - Soler Fierrez, E. (Coord.,) (1993). *Fundamentos de supervisión educativa*. Madrid: La Muralla.
 - Teixidó Planas, M. (1997) *Supervisión del sistema educativo*. Barcelona: Ariel.

-
- Vázquez Toledo, S.: El liderazgo en la organización educativa: el perfil del director y/o coordinador como líder educativo. Recuperado de https://acpua.aragon.es/sites/default/files/materiales_svazquez180113.pdf
 - Yelo, S.: ¿Líderes educativos o gerentes escolares? *Supervisión21* - Nº 58 - Octubre 2020. Recuperado de <https://usie.es/supervision21/lideres-educativos-o-gerentes-escolares/>