

# El liderazgo educativo en los centros públicos aragoneses

/

## Educational leadership in Aragon's state schools

**Fernando Andrés Rubia\***

*Maestro y sociólogo*

DOI: <https://doi.org/10.23824/ase.v0i42.899>

### Resumen

El artículo hace una primera aproximación a la situación actual de los estudios sobre liderazgo educativo en el ámbito español y aragonés, señalando particularmente sus carencias al no haber adquirido una posición de relevancia ni en las políticas educativas públicas de las últimas décadas ni en las diferentes leyes que se han ido aprobando que regulan el derecho a la educación. A continuación, y en base a un estudio desarrollado desde el Consejo Escolar de Aragón, con directivos de diferentes tipos de centros educativos, se muestran algunos de los resultados más destacados. Se trata de un estudio realizado con técnicas cualitativas y cuantitativas que recoge la opinión de los directivos aragoneses sobre su desempeño, poniendo el énfasis en su visión sobre el liderazgo educativo. En las conclusiones se recogen diferentes propuestas con el fin de impulsar el liderazgo educativo en Aragón.

**Palabras clave:** Liderazgo educativo, Liderazgo para el aprendizaje, Liderazgo distribuido, Liderazgo para la justicia social, Aragón.

---

\* Contacto: [fernandoandresrubia@gmail.com](mailto:fernandoandresrubia@gmail.com)

## **Abstract**

The article provides an initial overview of the current state of research on educational leadership in Spain and Aragon. It highlights the field's shortcomings in securing a position within public educational policies over recent decades or in the various laws passed to regulate the right to education. The article presents the findings from a study conducted by the Aragon School Council, involving leaders from a range of educational institutions. The study, which used both qualitative and quantitative methods, captures the views of Aragonese school leaders on their performance, with a focus on their perspectives on educational leadership. The conclusions offer various proposals aimed at strengthening educational leadership in Aragon.

**Keywords:** Educational leadership, educational Improvement, leadership for learning, distributed leadership, leadership for social justice, Aragón.

## 1. Introducción

Antes de avanzar en aspectos concretos relacionados con la dirección y el liderazgo educativo, consideramos importante precisar algunos términos que se van a utilizar a lo largo del texto. Como señala López (2024) la función directiva puede entenderse como la expresión operativa de la dirección escolar y por tanto se pueden utilizar las dos locuciones de forma indistinta. No ocurre así entre dirección y liderazgo, términos entre los que podemos establecer algunas diferencias. Podemos decir, que la dirección se centra más en las tareas a realizar, mientras que el liderazgo se relaciona más con la manera como se logra que las personas se impliquen en su realización, es decir, el liderazgo se refiere principalmente a la capacidad de influir en un grupo de personas con el fin de alcanzar unas metas. El liderazgo educativo, por tanto, se vincula claramente con el reconocimiento del papel que juegan las personas en la organización escolar. Dirección y liderazgo educativo pueden considerarse (Gairín, 2024) como las dos caras de una misma moneda, aunque sus relaciones no sean sencillas, ya que podemos encontrar diferentes modelos de dirección junto a una variedad de posibles liderazgos y todo ello en el marco de una organización escolar concreta en la que incluso el liderazgo lo ejerza alguien que no forme parte del equipo directivo.

A lo largo del texto no haremos distinción entre liderazgo educativo y liderazgo pedagógico, aunque efectivamente tienen matices diferentes: podemos decir que el liderazgo pedagógico se focaliza en la mejora de la práctica docente y por tanto en el aprendizaje del alumnado, mientras que el liderazgo educativo tiene un alcance más amplio que incluye a toda la comunidad educativa y plantea una transformación de toda la institución.

Por último, también queremos señalar que la dirección no solo atiende a las tareas y los procesos organizativos, además entre sus funciones se encuentran también otras destacadas como son la función de representación del centro, la garantía del cumplimiento de la legalidad o el impulso de actuaciones educativas que favorezcan la equidad y la justicia social (Murillo, 2017).

La dirección se entendería así, como el trabajo de un equipo, no restringido exclusivamente al equipo directivo que impulsa proyectos de centro contextualizados a las características socioeducativas de su entorno y que responde esencialmente a las necesidades del alumnado y de sus familias con el fin fundamental de mejorar los aprendizajes.

La forma de entender y desarrollar la dirección escolar en España ha ido variando a lo largo del tiempo con la aprobación de las diferentes leyes educativas. El modelo que se ha ido perfilando mantiene ciertas contradicciones y limitaciones, entre ellas, que no ha sido capaz de equilibrar su ubicación entre una administración educativa que deja poco margen real a la autonomía y la comunidad escolar representada en los consejos escolares; otra, no menos importante, es que las personas que acceden a la dirección priorizan las tareas administrativas y de control, de carácter más burocrático sobre las tareas pedagógicas y participativas más centradas en el cambio, en la transformación o en la mejora.

Un trabajo de investigación desarrollado por Gago (2006) destacaba que en los institutos de secundaria hay un sector de opinión, entonces bastante generalizado, que conectaba con la cultura profesional imperante que consideraba que el director no debía desempeñar directamente una labor pedagógica y debía limitarse a las tareas de gestión que favoreciesen la normal actividad del centro. Consideraba que para una parte del profesorado el liderazgo pedagógico suponía una intromisión en su actividad de aula. Esta cultura profesional se asentaba también en la Administración educativa (no olvidemos que son mayoría los docentes también en este ámbito) considerando la labor de la dirección como burocrática, administrativa y de control, más que pedagógica.

Los directivos deben desempeñar la doble función de gestionar y liderar; gestionar supone organizar la práctica y garantizar su cumplimiento, mientras que liderar supone promover una visión compartida y una estrategia adecuada. Nuestro modelo directivo apenas avanza del nivel de gestión de los recursos del centro y el liderazgo sigue manteniéndose en un segundo plano sin alcanzar el nivel de importancia que le correspondería (Lorenzo, 2008).

Aunque específicamente, el profesorado debe desempeñar el papel de líder en su propio contexto (Bolívar, 2011), el liderazgo además debe avanzar, como señalaba San Fabián (2003), hacia una progresiva redistribución no solo entre el profesorado que desempeña tareas de gestión sino entre todo el equipo docente, entre las familias y el alumnado, constituyendo diferentes niveles de liderazgo intermedio. El liderazgo distribuido se ha convertido en los últimos años en uno de los prototipos más destacados, ya que aumenta las oportunidades de la organización al beneficiarse de las competencias de un mayor número de personas y, además, permite mediante la participación en la toma de decisiones, un mayor compromiso en el cumplimiento de las estrategias para alcanzar las metas acordadas (Leithwood, 2009). Sin embargo, también debemos reconocer que no es una tarea fácil y que contamos con pocas prácticas o experiencias que puedan sostener de forma empírica el modelo.

## **2. El liderazgo educativo y su contextualización en España y Aragón**

Disponemos ya de una investigación sólida sobre los efectos del liderazgo en la mejora de los aprendizajes. Leithwood et al. (2006) apuntan que, entre los factores internos de los centros educativos, y por detrás de la labor del profesorado en el aula que es el primer factor, se encuentra en segundo lugar el liderazgo. El liderazgo educativo contribuye al aprendizaje del alumnado explicando alrededor de un 25% de todos los efectos de la escuela. Los líderes contribuyen indirectamente al aprendizaje a través de su influencia en toda la comunidad educativa y en la organización del centro. Además, su éxito depende en gran parte de decisiones relacionadas con la dedicación del tiempo o con la atención y el apoyo al alumnado. López et al. (2020) en un estudio basado en las pruebas de PISA 2015, sitúan la aportación del liderazgo de los directivos de Educación Secundaria en España en el 19%, un porcentaje inferior. Otros trabajos como los de Uysal y Sarier (2018), Robinson et al. (2009) y Leithwood et al. (2004) sitúan el intervalo entre el 10% y el 20% en función del tipo de escuela, del país o del aspecto del ejercicio de la dirección que se valore. Lo que parece claro es que se trata de un efecto significativo y, como señalan Leithwood et al. (2019), el efecto del liderazgo es esencial para el éxito de la mejora educativa.

Desde los primeros estudios de liderazgo, en los años setenta y ochenta, han ido surgiendo diferentes modelos que han puesto el acento en aspectos concretos a desarrollar. Estos estudios focalizaron el liderazgo en la instrucción (Robinson et al., 2009) considerando a los directores responsables máximos de la calidad de la enseñanza. A principios del nuevo siglo aparece el liderazgo distribuido (Spillane et al., 2001) que pone el acento en el liderazgo de otros miembros de la comunidad educativa; y posteriormente el liderazgo inclusivo y para la justicia social (Jean-Marie et al., 2009). Más recientemente se ha producido una revisión del liderazgo instructivo denominada ahora liderazgo para el aprendizaje (MacBeath et al., 2018).

En España, según Tintoré y Gairín (2022), el liderazgo para la justicia social es el modelo más investigado actualmente, destacando los trabajos sobre características y prácticas de los líderes inclusivos. En particular, los centros que concentran alumnado vulnerable y que alcanzan un éxito escolar estimable combinan el liderazgo para el aprendizaje con elementos clave de equidad e inclusión (Murillo y Azorín, 2024). El liderazgo distribuido tiene también una gran influencia poniendo el interés en los niveles intermedios y en otros miembros de la comunidad escolar. En cuanto al liderazgo para el aprendizaje (Bolívar, 2010) también cuenta con un seguimiento relevante. En la actualidad, hay una tendencia a considerar que los modelos de liderazgo no son excluyentes sino complementarios: si el objetivo es lograr el éxito educativo, el liderazgo que funciona es aquel que combina elementos del liderazgo instructivo o para el aprendizaje, transformador, inclusivo y distribuido, que dirige sus esfuerzos a la mejora.

En Aragón, debemos reconocer que el liderazgo educativo no ha sido una prioridad de sus diferentes administraciones, que han puesto su mayor empeño en la gestión, el control y el cumplimiento de la norma. Y esto ha sido así, porque el concepto de dirección no sobrepasa las restringidas líneas establecidas por la literatura legal y administrativa, y por las resistencias del propio sector educativo. Como veremos a continuación, y siguiendo las pautas que marcaban las diferentes leyes, la administración educativa incorporó la formación específica que incluía numerosos módulos de gestión y tan solo un módulo de formación dedicado al liderazgo.

Por otra parte, en los últimos años, en Aragón han destacado diferentes centros por sus procesos transformadores y su modelo de liderazgo, tanto en el ámbito rural como urbano (en este último, centros que generalmente trabajan en entornos de población muy vulnerable). Sin embargo, y a pesar del reconocimiento que se ha hecho de su labor, no han contado con la suficiente distinción de las administraciones, con un apoyo decidido tanto a su singularidad como a la continuidad de sus proyectos y a sus relevos y transiciones. Algunos centros, con reconocimiento nacional e internacional, y caracterizados por poderosas experiencias de liderazgo tampoco han servido para extender su modelo a centros de contextos similares. Lo cierto es que determinadas prácticas, predominantes en nuestro contexto europeo como asegurar la continuidad de los proyectos educativos mediante planes de sucesión, o la creación de centros específicos de formación y acreditación de liderazgo, e itinerarios profesionales de liderazgo que destacan por su éxito, siguen ajenas a nuestro modelo directivo.

### **3. Breve repaso a las referencias normativas sobre la dirección de centros**

La organización y gestión de los centros educativos han sido las tareas tradicionales de los directivos en España, supervisados por la inspección educativa. Desde 1985 hablamos de equipos directivos en los que destacan tres cargos unipersonales: el director o directora, la jefatura de estudios y la secretaría. Este modelo básico se adaptó a los diferentes centros, eliminando la figura de la jefatura de estudios en los centros rurales de infantil y primaria multigrado<sup>1</sup> y ampliando las jefaturas de estudios en los institutos de grandes dimensiones. A estos equipos se les asignó las tareas de la función directiva y posteriormente el liderazgo pedagógico. Estas funciones se han ido incorporando lentamente a la normativa de los centros educativos públicos españoles, aunque, como veremos a continuación, se ha visto afectadas por numerosas modificaciones tanto para introducir ajustes como para cambiar su orientación.

---

<sup>1</sup> Boix y Bustos (2014) consideran que “Por lo general, hablar de escuela rural es sinónimo de aula multigrado, es decir, de un espacio educativo en el que conviven alumnos de distintas edades y grados de conocimiento, con un solo maestro tutor para todos ellos”.

A modo de síntesis, abordaremos solamente los aspectos más destacados, haremos un breve recorrido a través de las principales leyes orgánicas que han abordado el tema desde los años ochenta hasta la actualidad y para ello, nos dejaremos guiar por las valoraciones y consideraciones de Bolívar (2019), López (2024) y Álvarez y Villa (2024).

Después del restablecimiento de la democracia, la ley que establece un primer modelo directivo es la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE)<sup>2</sup> de 1985, al que dio un *carácter temporal, no profesional y participativo*, es decir, limitaba los mandatos de los equipos a tres años, no tenían un carácter profesional sino transitorio en la carrera profesional de los docentes y era elegido por el consejo escolar del centro. Recogía un primer listado de competencias, pero no hacía alusión a una formación específica.

Este modelo ha sido muy criticado por López (1994), que constataba que más de la mitad de los nombramientos se hacían de forma extraordinaria, problema que se ha intentado corregir con escaso éxito y que se ha ido arrastrando a lo largo del tiempo. Por otro lado, las expectativas que suscitó la incorporación de una cultura participativa no se vieron cumplidas, ya que pronto se mostró una insuficiente participación de los consejos escolares y una escasez general de candidaturas (Fernández-Enguita, 1993). Por su parte, Batanaz (2005) destaca que este modelo mostró desde el comienzo grandes debilidades y una gran incapacidad operativa, el carácter no profesional y temporal puso de relieve la necesidad de una formación específica, ya que el profesorado solo contaba con formación docente.

Como consecuencia de la aplicación de la LOGSE<sup>3</sup> en 1990, en la que prácticamente no se hacía referencia a la función directiva, se produjo una primera reforma del sistema mediante la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes (LOPEG)<sup>4</sup> en 1995. La nueva norma reforzaba el papel de la

---

<sup>2</sup> LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

<sup>3</sup> LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

<sup>4</sup> LOPEG: Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

dirección y la autonomía de los centros con el objetivo de incrementar la calidad y la eficacia. La LOPEG revisó el modelo directivo incorporando la exigencia de una acreditación y de una formación previa e introduciendo una tímida cultura evaluadora del ejercicio de la dirección y de los centros educativos. También incorporó el requisito de un informe de evaluación positivo del ejercicio directivo y la elección mediante un proyecto de dirección. Además, alargó el periodo de ejercicio de la dirección a cuatro años y reforzó el incentivo económico de los equipos directivos.

Si las leyes anteriores se aprobaron a propuesta de gobiernos socialistas, en 2002 un gobierno conservador proponía la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)<sup>5</sup> para introducir algunos cambios significativos. Su efecto fue limitado, al producirse poco después un cambio de gobierno que la derogó. En todo caso cabe destacar que el consejo escolar es sustituido en el proceso selectivo por una comisión *ad hoc* formada por representantes de la administración y al menos un treinta por ciento de representantes del centro mediante concurso de méritos. Desaparece la acreditación previa y se sustituye por la superación de un programa de formación inicial.

Algunas de estas características se verán reforzadas en 2006, con la aprobación, de nuevo por un gobierno socialista, de la Ley Orgánica de Educación (LOE)<sup>6</sup> que sustituye la elección de los directores por la selección, en un intento de aproximarse a modelos más profesionalizados, y que mantiene la comisión de selección, pero incrementando la participación de los consejos escolares.

En 2013, un gobierno conservador promueve la aprobación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)<sup>7</sup> que introduce nuevas modificaciones. Se vuelve al requisito previo de superación de un curso de formación y se modifica la composición del grupo seleccionador dando un mayor peso a la propia administración, entre el cincuenta y el setenta por ciento. Reduce las competencias de los consejos escolares y amplía la autonomía de los directores. Destaca la

---

<sup>5</sup> LOCE: Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

<sup>6</sup> LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

<sup>7</sup> LOMCE: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

eliminación de algunas competencias como la de ejercer la dirección pedagógica o la de promover la innovación educativa.

Finalmente, en 2020, se produce una nueva modificación de la LOE, la LOMLOE<sup>8</sup>, último texto aprobado hasta el momento y, en esta ocasión, por un gobierno de coalición encabezado de nuevo por los socialistas. En muchos aspectos vuelve al modelo establecido en la LOE, por ejemplo, recupera las proporciones anteriores de la comisión de selección. En cuanto a la formación introduce los módulos de actualización para los directivos que renuevan mandato.

#### **4. Algunas debilidades del modelo directivo español**

Lo primero que llama la atención son los cambios continuos de normativa estatal y de su consecuente regulación en cada una de las comunidades autónomas, lo que supone que el ejercicio de la dirección se encuentre ampliamente reglamentado y burocratizado. Además, destaca que responden, en la mayoría de las ocasiones a movimientos pendulares, dependiendo de los cambios políticos y no a un estudio sistemático de las necesidades y de las dificultades que se han ido poniendo de relieve a lo largo del tiempo. Esto, sin duda, ha contribuido a introducir variaciones superficiales, que no respondían a las necesidades, a limitar la capacidad transformadora de las direcciones escolares y a desmotivar y desmovilizar posibles candidaturas.

El modelo, con sus continuas modificaciones, ha sido criticado por Bolívar (2019) que lo considera más caracterizado por sus incapacidades que por sus potencialidades, entre ellas, la incapacidad para ejercer un liderazgo pedagógico que ponga el acento en la mejora de los aprendizajes o la incapacidad de introducir el ejercicio de un liderazgo distribuido o compartido. Señala también que no se ha logrado contextualizar la formación de los directivos ya que reciben una formación estandarizada y poco práctica para enfrentarse a la realidad de sus centros. Además, aunque los directores cuentan con un proyecto de dirección, carecen de capacidad y

---

<sup>8</sup> LOMLOE: Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

autonomía para llevarlo a cabo. En el modelo resultante, concluye, predomina el carácter administrativo-burocrático.

Asimismo, Bolívar (2019) apuesta por la reafirmación y el reconocimiento profesional específico. Considera que el director mantiene una identidad dual que no ha sido corregida ya que, por un lado, compagina sus tareas directivas con las docentes, mientras que, por otro, al terminar su mandato en la dirección vuelve como un compañero más. Esta situación, a su modo de ver, condiciona gravemente su actuación como director al colisionar los intereses del centro con los intereses de sus compañeros. Otro aspecto limitativo de su carácter híbrido, es su doble condición de representante de la administración y por tanto responsable ejecutor de la normativa, además de docente delegado del conjunto del profesorado.

En la misma línea, Viñao (2004) señala que coexisten dos modelos: un modelo funcional-burocrático y un modelo corporativo no antagónico. El primer modelo hace a la dirección dependiente en exceso de las políticas de las administraciones, habitualmente cambiantes y diversas, como hemos visto, de las que se convierte en un mero ejecutor. De hecho, con la LOMCE se acentuó este aspecto al ser mayoritaria la representación de la administración en la comisión que lo elegía (Álvarez 2014). Según Viñao, cuando la elección sigue el modelo de *primus inter pares* por parte de la comunidad educativa, el modelo no garantiza que se elija al candidato con un liderazgo pedagógico más sólido, sino que acaban predominando otros intereses. Un modelo de dirección no profesional demanda la necesidad de formación y profesionalización, pero no se puede exigir una profesionalización previa cuando depende de la elección posterior. Una formación posterior siempre es suplementaria porque no es determinante en la elección.

Por último, queremos recordar uno de los intentos más destacados de mejora del ejercicio de la dirección, desde el ámbito profesional, que reunió a tres asociaciones profesionales: la Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADi), la Federación de Directivos y Directivos Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria (FEDEIP), y el Forum Europeo de Administradores de la Educación (FEAE). Fue la elaboración del *Marco Español para*

*la Buena Dirección*<sup>9</sup> publicado en 2017. El objetivo era establecer un Marco de referencia estable como regulación interna de la profesión, similar a un código deontológico de buenas prácticas y de competencias exigibles a los directivos. Su mayor fortaleza era precisamente su origen, al ser la expresión de las inquietudes y preocupaciones de los propios directivos. Su objetivo era convertirse en una regulación común al ejercicio profesional de la dirección escolar en España. Sin embargo, su repercusión ha sido limitada, tanto en el ámbito de las distintas administraciones educativas, estatal y autonómicas, como, concretamente, en el territorio aragonés donde ni siquiera entre las propias asociaciones ha habido un interés por su difusión e implantación.

Como conclusión de este apartado está la necesidad de alcanzar un modelo estable y competente que permita la expresión de líderes reconocidos que se comprometan con el proyecto educativo de su centro.

## **5. La función directiva y el liderazgo en Aragón**

En el contexto aragonés apenas contamos con estudios recientes sobre la función directiva y su desempeño. El Consejo Escolar de Aragón (CEA) asumió la responsabilidad, a petición de la Asociación de Equipos Directivos de Infantil y Primaria de Aragón (AEDIPA), de realizar un estudio con el fin de analizar las cuestiones relacionadas con la dirección y el liderazgo en los centros públicos aragoneses. La propuesta de trabajo recogía la creación de una comisión específica para el análisis de aspectos entre los que destacaban la provisión de los equipos directivos, las condiciones del desempeño, la formación de los equipos, el liderazgo educativo y su gestión o la problemática específica de los centros rurales. Asimismo, consideraba la importancia de la dirección escolar en la adquisición y mejora de los aprendizajes del alumnado mediante su influencia en las condiciones organizativas y pedagógicas.

---

<sup>9</sup> FEAE, FEDADi y FEDEIP (2017): *Marco Español para la Buena Dirección*. Disponible en <http://educalab.es/documents/10180/38496/MEDB+digital/4ea4b5d9-6a99-468c-a387-46affa4b6c50>

La comisión desarrolló su trabajo durante el curso 2022-2023 y tuve personalmente la satisfacción y el privilegio tanto de coordinar la misma, como de diseñar el estudio y redactar el informe (Consejo Escolar de Aragón, 2023) que finalmente sería aprobado en el pleno. La comisión contó con la intervención tanto de expertos como de directivos destacados. Asimismo, se recabaron de la administración datos específicos obtenidos principalmente a través del Centro de Evaluación, Formación y Calidad de Aragón (CEFYCA), y el estudio se completó con la recogida de información de los equipos directivos mediante técnicas cualitativa y cuantitativa, en primer lugar, con entrevistas en profundidad a directores y directoras y, en segundo lugar, mediante una encuesta a equipos directivos. Concretamente, se realizaron 25 entrevistas y la encuesta contó con una muestra representativa en la que se obtuvieron 410 respuestas.

Repasaremos algunos de los apartados más significativos del estudio y que muestran la compleja implantación de un modelo de dirección y liderazgo. Mostraremos también, mediante el caso de Aragón, algunas de las debilidades ya señaladas por el entorno académico, destacando las posibles similitudes y diferencias reflejadas en el informe a través de las aportaciones de las diferentes subjetividades.

Si algo se muestra en el informe del CEA, particularmente en las entrevistas en profundidad, aunque también en la encuesta a directivos, a través de la comprensión subjetiva, de la construcción y la interpretación de la cotidianeidad, es el malestar con el modelo. También habría que destacar que el colectivo de directivos de centros educativos es muy diverso y responde a circunstancias, concepciones, experiencias, inquietudes, tipos de centros y realidades muy diversas, que refleja importantes contradicciones, aunque eso no quiera decir que no compartan puntos de vista y sobre todo reivindicaciones.

Por último, pretendemos destacar algunas de las propuestas de mejora recogidas y que pueden favorecer la implantación de un modelo directivo basado en el liderazgo pedagógico, no olvidemos, que el estudio del CEA respondía a la inquietud y preocupación por aspectos destacados del desempeño de la función directiva en los

centros educativos. A continuación, sintetizaremos y comentaremos algunos de los temas más relevantes.

### **5.1. Las candidaturas a la dirección**

Cada año, al finalizar o comenzar el curso académico, la prensa aragonesa suele hacerse eco de la falta de candidaturas para las direcciones de los centros públicos poniendo el acento en el nombramiento extraordinario de un buen número de vacantes. Sin duda, se trata de un tema relevante ya que el modelo de dirección de centros educativos es clave para el funcionamiento de estos y en especial para la mejora de los procesos de aprendizaje del alumnado.

Uno de los objetivos del informe era el de dimensionar de forma adecuada el número de directivos nombrados mediante el procedimiento extraordinario, por falta de candidatura, a propuesta de la administración. El indicador que se utilizaba para medir su volumen y porcentaje no era el más idóneo ya que solo consideraba la relación entre vacantes y candidaturas de cada curso escolar, es decir, las candidaturas presentadas y los directivos no elegidos. Este indicador no daba respuesta a la pregunta de... “cuántos de los directores de los centros habían sido nombrados de forma extraordinaria”, ya que estaba demasiado condicionado a los datos anuales.

El informe utiliza otro indicador que pone en relación el número de directores nombrados por la administración de forma extraordinaria con el número total de centros educativos aragoneses. El primer dato que aportaba es que, tras la pandemia, se había producido un incremento en los nombramientos extraordinarios que alcanzó al 34% de los directivos de todos los centros públicos aragoneses. El curso siguiente, la proporción se redujo y bajó hasta el 30%. Ahora, con datos del curso 2022-2023 podemos decir que se ha estabilizado con una ligerísima disminución. Por tanto, podemos asegurar que aproximadamente uno de cada tres directivos ha sido nombrado por la administración.

El informe considera el alto porcentaje de nombramientos extraordinarios como una debilidad del sistema que se debe corregir. Sin embargo, es importante matizar

algunos aspectos, como muestran algunos entrevistados en el informe: el nombramiento extraordinario forma parte de la estrategia de algunos directivos como un ensayo o como un paso en el proceso previo a la implicación y por tanto a la presentación de un proyecto de dirección. Algunos directivos comentan expresamente que no quieren comprometerse desde el principio por cuatro cursos, un periodo que les parece excesivo y por tanto arriesgado, y que prefieren probar por un año, después, y en virtud del resultado de la experiencia, adoptar o no la decisión de presentar su candidatura. También puede responder, como comentan algunos directivos entrevistados, a su decidido interés por dirigir el centro, pero no disponer de un equipo de confianza que les acompañe durante los cuatro años previstos. Cabe destacar, además, que la falta de candidaturas para la dirección es, en ocasiones, el reflejo de la falta de candidaturas también para los otros puestos del equipo directivo.

En las entrevistas se refleja que, con frecuencia, los miembros del equipo directivo deben ser reclutados fuera del claustro al no contar con docentes interesados dentro del mismo. No solo hay escasez de candidaturas para la dirección, sino que la escasez se extiende también al resto del equipo. Algunos directivos reflejan que tienen dificultades para encontrar compañeros y compañeras dispuestos a asumir responsabilidades, especialmente si se pretende compartir unos principios educativos básicos y un proyecto.

## **5.2. La remuneración de los cargos unipersonales**

Algunos estudios internacionales, como el propiciado por la OCDE de Pont et al. (2008) muestran que hay una gran rotación de directivos derivada de la combinación de varios problemas: el llamado *burnout* o síndrome de desgaste profesional, la escasez de incentivos o una inadecuada carrera profesional.

El informe también aborda la remuneración y los incentivos que acompañan los cargos directivos. Hay dos aspectos de este tema que queremos destacar, en primer lugar, la diferencia de remuneración entre los directivos dependiendo de la dimensión de los mismos y, en segundo lugar, si la remuneración compensa adecuadamente la dificultad y la responsabilidad que se adquiere.

En el caso de los institutos de secundaria y sin entrar en las cifras concretas de los complementos específicos, destaca que la diferencia entre los dos extremos, entre los centros de mayor y menor dimensión, es de un 40%. Es decir, que la retribución de un directivo de un centro de mayor tamaño y otro de menor, en una escala compuesta por cuatro tipos, se incrementa ligeramente. Sin embargo, si se comparan los mismos datos, pero en centros de infantil y primaria descubrimos que la diferencia ahora pasa al 400% en una escala, esta vez, de seis tipos diferentes. Para equilibrar la comparación con secundaria, si nos quedamos exclusivamente con los cuatro tipos de mayor tamaño la diferencia sigue siendo superior, ahora del 100%. No parece justificable que se produzcan estas diferencias proporcionales tan marcadas entre directivos de centros que imparten etapas educativas obligatorias. Precisamente un aspecto que ya estudiaba la European Commission/EACEA/Eurydice (2022) en su informe sobre la retribución de docentes y directivos europeos.

Además, debemos recordar que, en Aragón, los centros de menores dimensiones son las escuelas rurales, es decir, los colegios multigrado y los colegios rurales agrupados (CRA). Los directivos de las escuelas multigrado consideran que realizan similares tareas de gestión y organización que los centros grandes y que lo único que les distingue es el volumen de alumnado y familias. Las direcciones de los CRA, en concreto, asumen una complejidad mayor al tener que ofrecer los servicios educativos y los servicios complementarios (comedor, transporte...) en diferentes localidades, en ocasiones muy distantes, teniendo que desplazarse los miembros del equipo directivo frecuentemente cuando deben atender diferentes contingencias.

No sorprenderá entonces que, según los datos del CEA, los centros con más directivos nombrados de forma extraordinaria son los CRA, seguidos de los colegios de infantil y primaria, mientras que se encuentran en una posición más ventajosa los centros de adultos y los institutos.

La situación por provincias varía ligeramente: la provincia de Zaragoza, la de mayor población, es la menos afectada, pero la falta de candidaturas se concentra en los colegios de infantil y primaria y en los CRA. En la provincia de Teruel, los centros con más nombramientos extraordinarios son los centros rurales y los centros de

adultos. Por último, la provincia de Huesca es la más afectada por la falta de candidaturas y de nuevo destacan los colegios de infantil y primaria, los centros de adultos y algo menos los institutos.

Algunos de los directivos entrevistados comparan la remuneración con otros ingresos extras percibidos por los docentes en otros programas, concretamente el programa Aúna de refuerzo y orientación en el aprendizaje que supone semanalmente cuatro horas de apoyo a un grupo de alumnado y una hora más de preparación, o la preparación de opositores. Las dos actividades que pueden ser desempeñadas por los docentes cuentan con ingresos superiores a las de una buena parte de los miembros de los equipos directivos. En algunos casos pueden superar perfectamente la remuneración que acompaña a la dirección y en la mayor parte de los casos superaría la remuneración de las jefaturas de estudios y secretarías.

No entraremos a comparar la responsabilidad, el tiempo de dedicación o la importancia que requieren el desempeño de las diferentes actividades, pero lo cierto es que, como ya se ha comentado, el problema del reclutamiento de miembros de equipos directivos no se ha resuelto desde la aprobación de la LODE y en los últimos años no ha habido avances en la mejora o el ajuste de la compensación económica de los miembros de los equipos directivos.

### **5.3. La formación de los directivos**

Diferentes autores destacan la importancia de un itinerario formativo en la etapa inicial, precisamente en el paso o cambio de rol de docente a director. En esta fase, las prácticas y el acompañamiento de directores experimentados parecen esenciales. Hay acuerdo (Álvarez y Villa, 2024; Iranzo et al., 2018; Teixidó, 2006) en señalar que hay cuatro ámbitos de conocimiento de carácter técnico y dos de sensibilización práctica que deben formar parte de una formación adecuada. Entre los primeros destacan: la organización de la vida diaria del centro educativo, la gestión de recursos, la gestión de personal y el conocimiento, y la aplicación y la supervisión de la normativa. Entre los segundos destacaría el ejercicio del liderazgo pedagógico. Sin embargo, los datos recopilados en diferentes comunidades autónomas (Valdés et al.,

2020) ponen de relieve que los contenidos relacionados con la normativa, la organización y la gestión predominan por encima de la formación en liderazgo.

El informe del CEA presenta diferentes realidades que conviven en nuestro sistema, podemos encontrar directivos formados en programas con diferentes contenidos e incluso directivos sin formación inicial específica porque fueron habilitados por su experiencia previa. De ahí que se apunten visiones muy diversas en torno a las necesidades formativas y en apariencia contradictorias. También las críticas reflejan concepciones diferentes de la función directiva, algunos directivos destacan la parte de gestión y reclaman la ampliación de la formación que contribuya a capacitar para la gestión y otros, menos, señalan el liderazgo como la parte central de su tarea.

Las críticas a los cursos de formación, en consonancia con otros estudios, reflejan su escasa relación con la práctica diaria y con las dificultades propias del desempeño, y entienden que su diseño no responde a las necesidades del puesto ni a sus singularidades (la formación suele ser común para todo tipo de centros independientemente de la formación que impartan), sino a un modelo cerrado con metodologías poco participativas. Algunos directivos indican que la incorporación a la dirección es el resultado de un proceso práctico y complejo de compromiso progresivo, que supone un aprendizaje gradual pasando por diferentes puestos de menor responsabilidad, y que se refleja en un recorrido a modo de carrera profesional que la administración no ha formalizado.

Junto a la revisión del modelo directivo se propone también un cambio en la formación que prepare para asumir los retos de su proyecto, un proyecto que debe ser básicamente de mejora. El informe recoge una de las principales reivindicaciones del sector y que concuerda con la opinión de los expertos, la puesta en marcha, de forma complementaria, de un modelo basado en la mentoría que cuente con directivos experimentados que contribuyan con su apoyo y asesoramiento a dar seguridad a los directivos noveles. También la crítica a un modelo formativo de escolarización tradicional en el que los directivos se reúnen en un aula, real o virtual, para recibir información por parte de un ponente generalmente mediante una disertación. Un

modelo poco participativo, poco colaborativo y que no suele responder a las necesidades del puesto. Lo cierto es que, como señala Tintoré (2024), hay otras muchas metodologías, en principio más efectivas, basadas en la colaboración, el trabajo en proyectos, la investigación-acción o la mentoría. A continuación, citamos tan solo algunas de las posibles: el estudio de casos, el aprendizaje basado en problemas prácticos, los seminarios dedicados a analizar textos de referencia, las conversaciones y debates de aprendizaje, las visitas a centros educativos centradas en el estudio de los diferentes estilos de dirección, la ya citada de la mentoría o las prácticas de calidad...

#### **5.4. El desempeño directivo, la gestión y la burocracia**

A la hora de valorar el propio desempeño directivo, de nuevo nos encontramos con importantes discrepancias entre los entrevistados, derivadas tanto de diferentes concepciones e intereses como de experiencias diversas y diferenciadas. El mayor consenso se alcanza cuando se hace referencia a la relación con la administración educativa y tiene un carácter negativo ya que la administración, desde la óptica de los directivos, no responde a sus expectativas, generalmente por entender que hay una baja colaboración, una limitada interlocución y una asignación insuficiente de medios y recursos tanto humanos como materiales. En cuanto a la relación con los docentes y las familias encontramos todo tipo de respuestas, situadas en los dos extremos de la valoración, es decir, se juzgan tanto positiva como negativamente, ya que pueden ser facilitadores o por el contrario dificultar el desempeño y el desarrollo del proyecto de dirección.

En cuanto al alumnado, siendo uno de los principales protagonistas de los centros educativos, solo se nombran para señalar diferentes circunstancias relacionadas con la conflictividad o la convivencia. Esto puede llevar a pensar que el llamado liderazgo para el aprendizaje no se haya incorporado a la concepción que da sentido al desempeño de nuestros directivos.

Además, en coherencia con otras valoraciones, los directivos encuentran una gran satisfacción en el buen funcionamiento del centro, es decir, en los aspectos organizativos y de gestión, o en la incorporación y puesta en marcha de nuevos

proyectos. Como aspectos negativos apuntan cuestiones como la sobrecarga de tareas, la dedicación extra de tiempo y la falta de un horario razonable. Asimismo, valoran negativamente la falta de tiempo para reunirse, la falta de tiempo para abordar los temas importantes, la renuncia a la docencia (o su paso a un segundo plano), la falta de reconocimiento, la baja compensación económica y la reducción de su periodo vacacional.

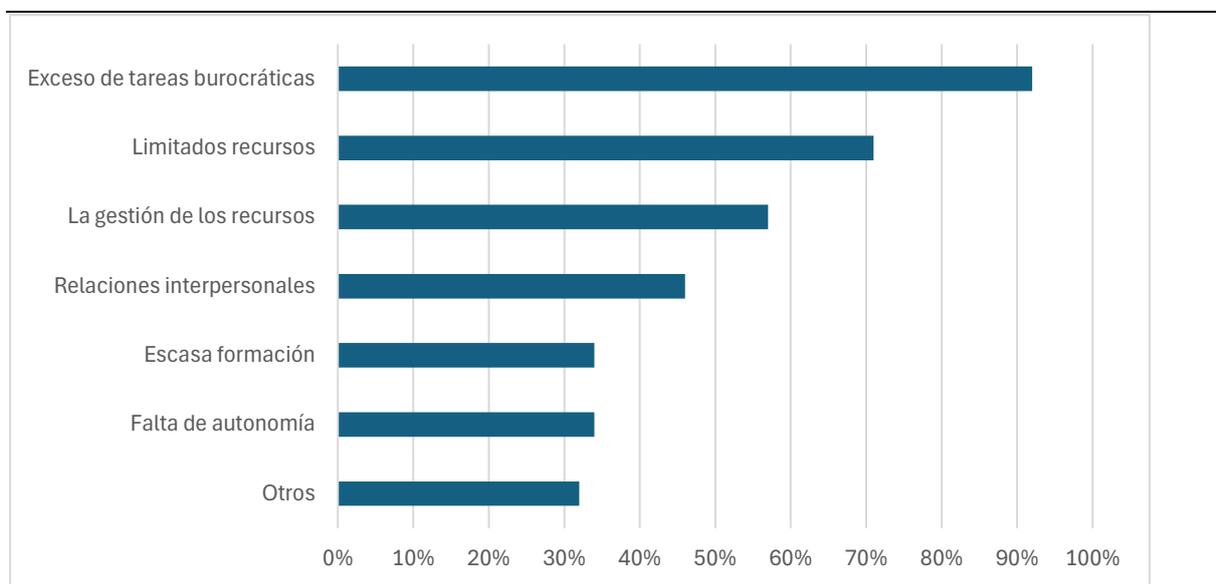
Uno de los temas recurrentes y que concentra un mayor consenso es el exceso de burocracia. Se trata de uno de los temas más complejos a la hora de abordar porque, aunque la burocracia ha adquirido una connotación muy negativa es importante distinguir entre lo que se entiende por tareas innecesarias o repetitivas, que habitualmente se identifica con el “papeleo” y otra parte que es garantía de equidad y de igualdad de trato hacia el alumnado y sus familias.

Parece claro que hay un componente burocrático excesivo que puede eliminarse por su carácter superfluo, innecesario o redundante, pero hay otro que es imprescindible y que se debe mantener como garantía de un trato justo y equitativo. La gestión de la escolarización, de las becas y ayudas al alumnado y sus familias suponen en ocasiones un gran esfuerzo que queda compensado ampliamente con su efecto sobre la equidad. Para que la administración pública, de la que forman parte los centros educativos públicos, no pierda su razón de ser, es preciso que no se desvincule de su objetivo principal, que es servir al interés colectivo. No debemos olvidar que la gestión de la administración pública, independientemente de quien gobierne, es gestión por y para la democracia cuya meta es el bienestar social. La imparcialidad y la transparencia son básicas en una administración pública democrática. Como nos recuerda Du Gay (2012) es importante controlar las transformaciones discursivas y terminológicas siendo precisos en los significados y cuidadosos en la sustitución de términos como administración y administrador y gestión y gestor.

Como resumen incorporamos el gráfico 1 en el que agrupamos varias preguntas de la encuesta relacionadas con las posibles dificultades encontradas en el desempeño de la tarea directiva. Mostramos únicamente y de forma acumulada las

respuestas favorables, tanto las que muestran su total acuerdo como las que se consideran bastante de acuerdo (es decir, las opciones 4 y 5 de la escala) con las diferentes propuestas que se les plantean en el cuestionario.

Gráfico 1. Principales dificultades en el desempeño de la tarea directiva.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEA (2023).

Como se puede comprobar hay un gran consenso en torno a que las principales dificultades se derivan de la burocracia y de los recursos limitados, dos aspectos dependientes básicamente de la Administración. Otros aspectos que tienen que ver con el orden interno del centro educativo quedan en un segundo plano, como son la gestión de los recursos y las relaciones interpersonales. Los dos aspectos menos reconocidos son la falta de autonomía o la escasa formación. Para entender esta baja valoración habría que recurrir a las opiniones recogidas en las entrevistas y tratar de interpretar los diferentes discurso y opiniones expresados y la controversia o contradicción que reflejan. En general los entrevistados señalan que el modelo directivo se caracteriza por una baja autoridad, incluso por una autoridad más simbólica que real. En ese contexto, una mayor autonomía supondría asumir más responsabilidades y aumentar la capacidad de decisión, pero también se abriría la posibilidad de aumentar la discrepancia y el conflicto interno. En cuanto a la valoración de la formación, creemos que el proponer como repuesta una “formación escasa” haya podido producir un sesgo. Criticar la formación recibida, como se refleja en las entrevistas, no significa que su formación sea escasa, en todo caso inadecuada.

Recordemos que solo una parte de los directivos aseguran no haber recibido una formación inicial específica.

Sin duda hay una relación directa entre la excesiva demanda burocrática que hace la Administración educativa y la acumulación de tareas valoradas como superfluas y alejadas del liderazgo pedagógico, con la insatisfacción que muestran muchos directivos, especialmente con la idea que transmiten de falta de tiempo, de horarios desbordados y jornadas interminables. Se entiende que todo ello se debe a una distribución ineficaz e inadecuada de tareas de gestión y a una dedicación excesiva del tiempo a dar respuesta a las tareas burocráticas.

El CEA, entre sus conclusiones, apuntaba precisamente la necesidad de que los representantes de los directivos participen en una mesa que revise las tareas burocráticas que demanda la Administración para aportar su criterio en la reducción progresiva de tareas superfluas y en la racionalización de las demandas y su distribución a lo largo del curso para evitar periodos de saturación. El CEA proponía precisamente la participación de los directivos porque podían incorporar su experiencia directa. Esa mesa de trabajo con directivos y otros miembros de la comunidad educativa debería racionalizar la burocracia, pero sin derivar al alumnado y a sus familias el peso de la gestión. Con la digitalización de la administración se está produciendo un doble fenómeno, por un lado, es verdad, se está dando una agilización de los procesos, pero en muchas ocasiones se logra derivando al administrado gran parte de la tarea, sin tener en cuenta que no siempre disponen de los conocimientos requeridos, y obligando al administrado a moverse en interfaces complejas o poco intuitivas, o en muchos casos, acudiendo a los centros a recabar ayuda.

Muy relacionado con este tema, es la capacidad de toma de decisiones de los centros y que tiene que ver con la autonomía de estos. Si interpretamos las opiniones de los directivos, parece necesaria también una revisión de estos aspectos que permita un reequilibrio entre la Administración y los centros a favor de estos últimos y que les permita tomar decisiones adaptadas a sus contextos. No es esta una opinión generalizada, por el contrario, encontramos posiciones diferenciadas, incluso a veces partiendo de una misma voz, señalando la necesidad de más autonomía y flexibilidad,

y a la vez exigiendo una mayor concreción de la norma. Esta aparente contradicción tiene que ver con los aspectos de la dirección a los que se dirige la autonomía, es decir, las opiniones pueden variar si hablamos de autonomía organizativa, de gestión, académica, etc. Por otra parte, se apunta un exceso regulador y normativo de la administración que encorseta a los centros, porque en muchas ocasiones no tiene en cuenta la diversidad de realidades educativas y limita la capacidad de los centros y de sus directivos para dar respuesta a las demandas y a las distintas necesidades de su alumnado.

### **5.5. El desempeño directivo, el liderazgo educativo**

Aunque tanto en las entrevistas personales como en la encuesta se alude a diferentes cuestiones relacionadas con el liderazgo educativo, se percibe una mayor inseguridad en estos temas, mayor que en los aspectos relacionados con la organización, la administración o la gestión.

En la encuesta se les interroga sobre diferentes aspectos relacionados con el liderazgo y como vemos en el gráfico 2, agrupando de nuevo las respuestas en las que muestran el mayor acuerdo, los porcentajes son muy elevados. Sin embargo, cabe la duda si lo que responden se corresponde más con lo que consideran lo adecuado o lo que debería ser, es decir, con una situación ideal o con lo que realmente practican y desarrollan en sus centros. No olvidemos que en este tipo de cuestionarios hay un riesgo elevado de que se produzca un sesgo de deseabilidad social. Vemos que se identifican en una proporción muy alta con dar acceso a la información relevante a la comunidad educativa, con la capacidad de resolución de conflictos y negociación, con la importancia de la empatía, con el fomento del liderazgo distribuido, con la promoción de la participación y del debate en la comunidad educativa. Todas estas cuestiones cuentan con un nivel de acuerdo que va desde el 97% al 82%.

*Gráfico 2. Identificación de las principales tareas relacionadas con el liderazgo educativo.*



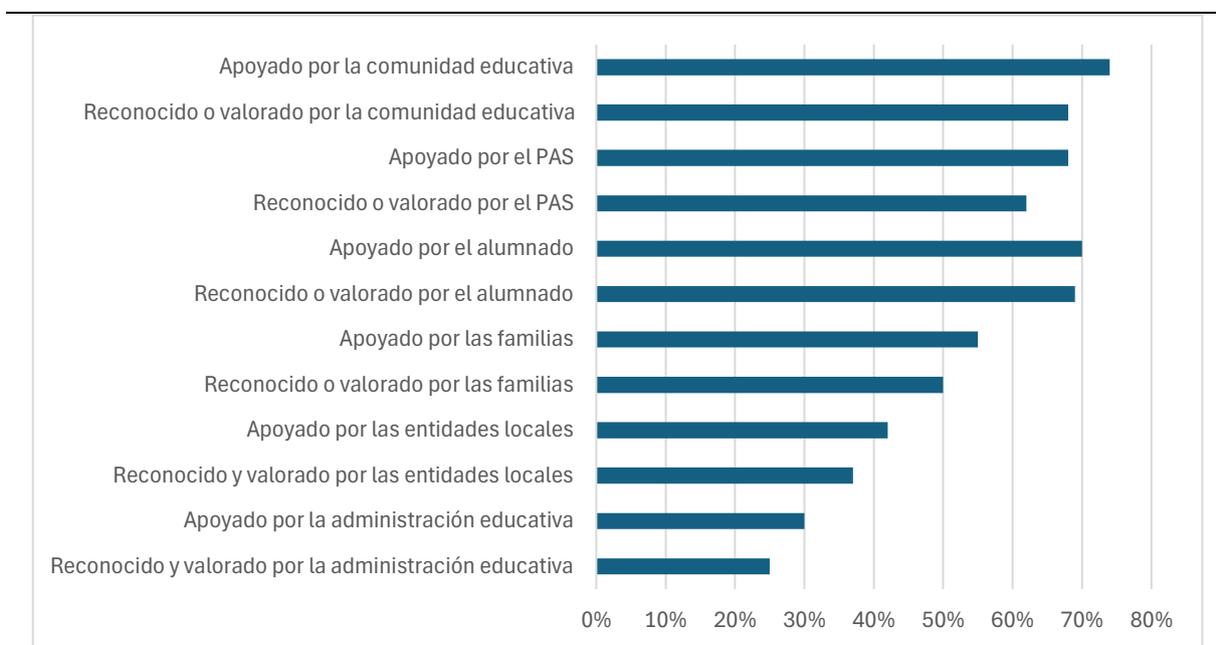
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEA (2023).

Aquí hay dos aspectos que nos gustaría resaltar y analizar con más detalle: las respuestas relacionadas con el liderazgo para el aprendizaje y con el liderazgo distribuido. En relación con el liderazgo para el aprendizaje debía indicar su grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “El equipo directivo influye en la práctica pedagógica del profesorado, teniendo como meta el aprendizaje de todo el alumnado”. Un 8% respondieron no estar de acuerdo (en la escala correspondería con la suma de las respuestas 1 y 2), un 18% mantuvieron una posición intermedia (ni de acuerdo ni en desacuerdo) y el 73% mostraron diferentes niveles de acuerdo (correspondientes a la suma de las respuestas 4 y 5 de la escala). A pesar del elevado nivel de acuerdo, casi 3 de cada 4 de los encuestados, que parece mostrar una alta sensibilidad ante la cuestión, destaca, por otra parte, que es el ítem de todos los propuestos con el nivel más bajo de acuerdo, como puede verse en la comparación del gráfico 2 y donde la mayor parte de las propuestas elevan el acuerdo por encima del 82%. Además, la respuesta predominante, con un 40% de identificación, corresponde a “bastante de acuerdo” y baja al 33% en el “totalmente de acuerdo”. Todo ello, nos lleva a pensar de nuevo que el liderazgo para el aprendizaje sigue ocupando un lugar secundario en las prácticas de nuestros directivos.

En cuanto al liderazgo distribuido, la cuestión que textualmente se les plantea es: “El equipo directivo fomenta la distribución del liderazgo y el reparto de tareas entre el profesorado”. Analizando en detalle, destaca que no hay ninguna respuesta que se identifique con “totalmente en desacuerdo” y solo un 3% se muestra “bastante en desacuerdo”. El grupo central, “ni de acuerdo ni en desacuerdo” es del 10%. El porcentaje más elevado de nuevo se sitúa en “bastante de acuerdo” con el 49% y “totalmente de acuerdo” el 37%. Lo que parece indicar que se trata de un objetivo que identifican y comparten, pero difícil de alcanzar.

Recogemos finalmente en el gráfico 3 la opinión de los encuestados sobre el apoyo y el reconocimiento que perciben de los diferentes sectores de la comunidad educativa, distinguiendo los dos aspectos: el apoyo, por un lado, y el reconocimiento y valoración, por otro. La referencia general a la comunidad educativa del centro obtiene unos porcentajes de acuerdo muy elevados, la suma de las identificaciones indica que el 74% de los equipos directivos encuestados perciben su apoyo y el 68% su reconocimiento y valoración.

**Gráfico 3. Distinción entre apoyo y reconocimiento percibido de los diferentes sectores de la comunidad educativa.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEA (2023).

Esta sería una imagen global que indica, sin lugar a duda, una gran sintonía entre equipos directivos y comunidad escolar. Destaca una gran sintonía con el alumnado: un 70% de los encuestados reconocen sentir su apoyo, que se mantiene en el 69% cuando lo que identifican es su reconocimiento y valoración. El 55% de los encuestados indican que perciben el apoyo de las familias y un 50% además su reconocimiento y valoración. Una cuestión distinta es la percepción que tienen de la Administración educativa, en claro contraste, tan solo el 30% considera que se siente apoyado por la Administración y baja al 25% al considerar el reconocimiento y la valoración.

Como conclusión parcial, debemos apuntar, que teniendo en cuenta los desarrollos normativos de las últimas décadas sigue pendiente de resolver la contradicción que sitúa a los directivos en un espacio ambiguo, entre la representación de los compañeros docentes, grupo al que siguen perteneciendo y con el que siguen identificándose y la Administración educativa. Si algo parece claro es que los directivos tienen una baja identificación con la Administración educativa a la que sin duda también pertenecen.

Otra cuestión es el problema de la reivindicación de medios y recursos, siempre conflictivo. Creemos que hay que evitar una lógica inadecuada de queja permanente y de reclamación continua de más recursos. La falta de recursos adecuados puede convertirse en un mantra permanente porque, por definición, los recursos siempre serán insuficientes. Los recursos están vinculados con los objetivos, si se logran unos recursos, basta con elevar los objetivos para volver a contar con recursos insuficientes. Por otra parte, es cierto que las necesidades de los centros se han multiplicado en las últimas décadas con la universalización de la educación, con la asignación a los centros educativos de más tareas y responsabilidades, y por haberse convertido las etapas obligatorias en etapas complejas con alumnado muy diverso y objetivos que deben alcanzar todo el alumnado.

La Administración debería comprometerse a asegurar unos recursos adecuados, mediante un porcentaje de los presupuestos que reconociera el valor de la educación y que fuera semejante al de los países europeos de nuestro entorno. Garantizados los

mínimos, la Administración debería diseñar y ofrecer a los centros, modelos que aportaran recursos complementarios basados en programas-contrato y en la rendición de cuentas, en los que los nuevos recursos dependieran de acuerdos y compromisos, que llevaran a alcanzar unos objetivos más avanzados de mejora, razonables y en un periodo de tiempo adecuado.

## **5.6. La relación con la inspección educativa**

Para concluir, y como complemento a la relación que los directivos mantienen con la Administración, abordamos de forma breve, pero diferenciada su opinión sobre la relación que establecen con la inspección educativa. Cabe recordar de nuevo que el informe recoge la opinión exclusiva de los directivos y, por tanto, se basa en su punto de vista subjetivo o intersubjetivo, con el fin de recoger los distintos discursos que elaboran en torno a los equipos directivos de los centros. Las entrevistas, en este caso, son más ricas en matices y permiten entender mejor la compleja relación entre dirección e inspección educativa. La relación viene marcada, en muchas ocasiones, con la experiencia profesional, con los diferentes perfiles y con los conflictos derivados de la administración y gestión, y del desempeño directivo.

Empezaremos con una cuestión básica, la inspección educativa goza, en general y dentro de la Administración educativa, de un mayor reconocimiento por parte de los directivos. Encontramos directivos que dicen sentirse reconocidos por su comunidad educativa, en la que incluyen a su inspector de referencia, y a la vez, que valoran positivamente la tarea de supervisión, asesoramiento y acompañamiento que este realiza. Uno de los términos que se repite con mayor frecuencia es el de *cercanía*, y una de las tareas que mejor se valora es el asesoramiento en la resolución de problemas y dudas. Entre las críticas, destaca de nuevo, pero ahora en negativo, la falta de *cercanía*; también, la actitud fiscalizadora o el desconocimiento de la complejidad de los centros. Hay críticas hacia los inspectores noveles y también hacia los cambios frecuentes de inspector de referencia, por lo que supone de falta de continuidad en un trabajo conjunto que ha adquirido coherencia con el paso de tiempo.

En el caso particular de los directivos noveles destacamos comentarios que señalan un insuficiente apoyo por parte de la Administración que se concreta en gran parte en la inspección. Los comienzos de los directivos son especialmente difíciles y

la inspección, que ha podido tener un protagonismo importante, por ejemplo, animando a la presentación de candidaturas o proponiendo nombramientos extraordinarios, después no parece responder a las expectativas creadas. Critican específicamente la falta de acompañamiento y una intervención que no resuelve dudas. Asimismo, destacan el papel de la inspección educativa en la formación inicial, aunque valoran de forma negativa su intervención excesivamente centrada en los trámites administrativos y en el desarrollo de los protocolos. En esta misma línea, algunos directivos señalan la escasez de personal de inspección que se refleja en una insuficiente atención a las necesidades de los centros.

Hay un reproche hacia la falta de empatía o de conocimiento de la compleja realidad de cada centro que se refleja en una inadecuada distribución de recursos y en una falta de flexibilidad en la aplicación de los criterios. Seguramente detrás de estas valoraciones hay una falta de entendimiento o de conocimiento de las limitaciones con las que actúa la propia inspección.

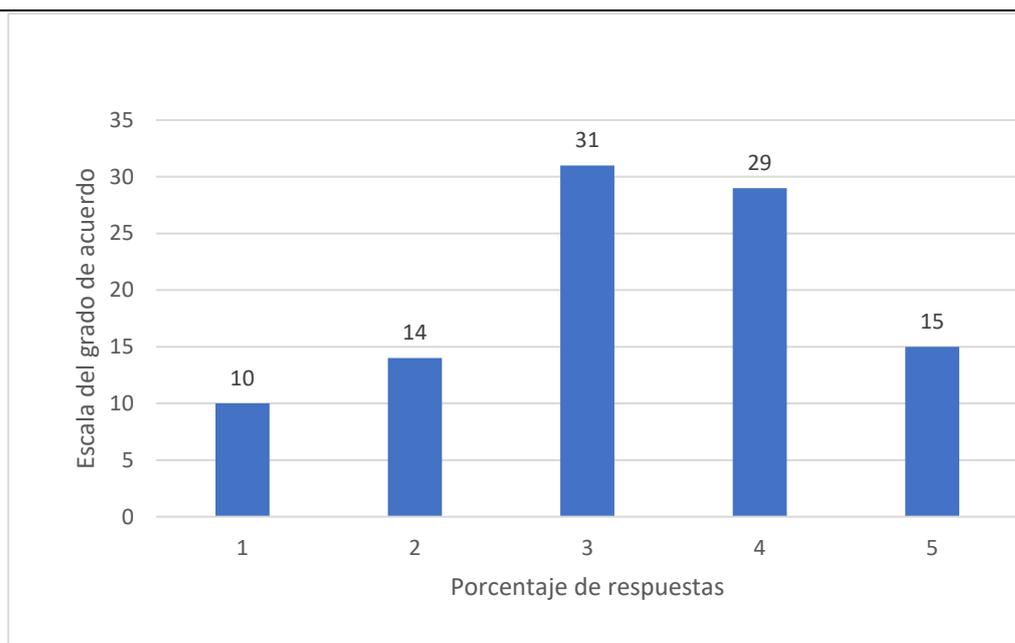
Hay otra cuestión importante que surge en varias entrevistas y que se refiere a la resolución de conflictos con el personal docente del centro y que se relaciona con la valoración que hacen de falta de autoridad, de reconocimiento institucional y de recursos. Se trata del profesorado que desde su punto de vista actúa al margen de las normas y en su opinión incumple sus obligaciones. Los directivos constatan que no cuentan con mecanismos apropiados para intervenir con el apoyo adecuado, pero además perciben que tampoco son abordados por otras instancias, causando perjuicio al centro y particularmente al alumnado. Además, valoran que, generalmente, estos conflictos se enquistan y acaban dilatándose en el tiempo sin una solución efectiva.

Apuntan, con buen criterio desde nuestro punto de vista, a que la supervisión debería dirigirse especialmente a aquellos aspectos en los que los centros cuentan con mayor autonomía y capacidad de decisión, y que la inspección contribuyera, desde la colaboración, a la valoración de estas decisiones en base a su adaptación a las necesidades de alumnado, al contexto y a los resultados. Particularmente, en el tema de la autonomía hay directivos que consideran que su actividad no está tanto limitada por la normativa como por la inspección y por el equipo docente del centro.

Destaca en el informe la diferencia por territorio provincial que aparece en el grado de satisfacción de los directivos en relación con la inspección educativa. En la provincia de Teruel la valoración positiva mostrada por los entrevistados de los distintos tipos de centro es muy elevada. En el otro extremo se encuentra la provincia de Huesca, con un mayor grado de insatisfacción y una crítica reiterada a la falta de uniformidad o unidad de criterio en la actuación de los distintos inspectores. Por los comentarios recogidos no parece consecuencia de la diversidad de los profesionales sino de la aplicación diferenciada de las directrices. Esto nos indica la importancia del papel que juegan los servicios provinciales y el margen que se permite en la aplicación de la normativa. Cuando se pide al entrevistado una mayor concreción, la disparidad de criterios se refiere a las sustituciones de profesorado, los grupos de alumnado o los cupos.

La negociación o asignación de cupo, según refieren los directivos, es uno de los momentos más conflictivos ya que, en su opinión, no se tiene en cuenta la diversidad de cada centro y sus diferentes necesidades. De nuevo nos encontramos ante una cuestión que no depende directamente de la inspección sino de las directrices que recibe, y es que la falta de autonomía en la toma de decisiones se encuentra repartida en los diferentes niveles del sistema educativo. Sí que es cierto que muchos directivos consideran, al abordar los temas de organización y de distribución de recursos, la necesidad de una mayor capacidad de decisión.

*Gráfico 4. Porcentaje de respuestas a la cuestión: “La Inspección de Educación hace un seguimiento adecuado del desempeño del equipo directivo y de los proyectos del centro”.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEA (2023).

Para terminar este apartado, tomamos los resultados de una de las preguntas referidas exclusivamente a la inspección. El texto propuesto es: “La Inspección de Educación hace un seguimiento adecuado del desempeño del equipo directivo y de los proyectos de centro”. El gráfico 4 muestra las respuestas obtenidas. Como podemos ver, la respuesta más repetida, el 31%, se sitúa en la indefinición. Un 24% se posiciona en un claro desacuerdo y un 44% en el otro extremo. Posiblemente, casi un tercio de indefinición señale que hay una parte de seguimiento adecuado y otra parte que no. Los porcentajes, en todo caso, nos indican que, en cuanto al seguimiento, hay un claro margen de mejora.

## 6. Discusión y propuestas

Si algo hemos pretendido a través de estas páginas es mostrar la necesidad de redirigir las políticas educativas relacionadas con la función directiva hacia el liderazgo con el fin de que ocupe un lugar privilegiado, siguiendo modelos de nuestro entorno europeo. Creemos que es necesario revisar el modelo actual y dirigir la mirada hacia la importancia que debe adquirir el liderazgo pedagógico, la responsabilidad de los equipos directivos y la rendición de cuentas, tanto ante la administración educativa como ante su propia comunidad escolar.

Desde nuestro punto de vista, los objetivos de nuestros directivos deben incluir de forma destacada la mejora de los aprendizajes de todo el alumnado del centro, la equidad, la inclusión, la participación y la justicia social, aspectos que, como hemos visto, son inherentes al liderazgo. Es decir, apostar por un modelo de liderazgo complejo que reúna elementos de todas las propuestas de las últimas décadas, poniendo el acento en el liderazgo pedagógico, distribuido, para la justicia social y para el aprendizaje, que estimule el trabajo en equipo de los docentes y permita la aparición en los centros de verdaderas comunidades profesionales de aprendizaje.

Pero para ello, es imprescindible que los centros educativos y sus equipos directivos dispongan de forma progresiva de unos medios económicos y personales adecuados teniendo en cuenta la dificultad de la tarea, de una formación permanente y un acompañamiento de la administración, y de autonomía y de capacidad para la toma de decisiones.

Todo cambio educativo requiere de un proceso complejo y debe ir acompañado de un claro posicionamiento y apoyo de la Administración educativa. Estudios internacionales, como TALIS 2018, señalan que nuestro país se encuentra entre los países con un liderazgo educativo más bajo y con una escasa capacidad para mejorar los procesos de aprendizaje del alumnado. Se trata pues de un grave déficit que es necesario corregir.

Para superar este déficit habría que implementar, como señalaba Day et al. (2009) algunas prácticas de liderazgo con gran impacto en el aprendizaje del alumnado. Entre ellas, los directivos deben incorporar a la comunidad educativa una visión común de la organización dirigida fundamentalmente al aprendizaje del alumnado; deben ser capaces de potenciar las capacidades de cada uno de los profesionales del centro, con el fin de que aporten a las metas consensuadas; deben modificar la organización para impulsar la motivación y las capacidades de los profesionales desarrollando una cultura colaborativa que facilite el cambio de cultura escolar; o deben gestionar los programas, supervisar y evaluar la enseñanza, coordinando el currículo, suministrando los recursos necesarios y haciendo un seguimiento del progreso del alumnado.

Al final de cada apartado hemos apuntado algunas conclusiones parciales que consideramos clave. Por ejemplo, es necesaria una cierta estabilidad normativa, que no quiere decir precisamente que no deban cambiar las normas, sino que los principios básicos se mantengan estables, que haya unas metas social y políticamente consensuadas, que faciliten la continuidad de los objetivos. Se necesita un modelo estable que permita la participación en los centros de líderes reconocidos que se comprometan con el proyecto educativo y que dispongan de una compensación adecuada y más equitativa, que estimule la presentación de candidaturas con proyectos contextualizados. El reconocimiento del esfuerzo de los directivos pasa por la revisión de las compensaciones que reciben y en ese sentido hay que actuar específicamente sobre aquellos centros que tienen más dificultades para la provisión de directivos.

En coherencia con lo anterior, las políticas públicas deberían estar diseñadas para dar un impulso al liderazgo educativo en todos los centros, poniendo a disposición de estos los recursos necesarios, particularmente en aquellos centros complejos que cuentan con un elevado porcentaje de alumnado vulnerable y en los que se debe impulsar la capacidad de mejora de los procesos de aprendizaje del alumnado

Hay varios aspectos en los que la Administración debería cambiar sus políticas públicas y sus objetivos. Por un lado, parece necesario incorporar más recursos, materiales y humanos a los centros educativos. Los presupuestos educativos están lejos de alcanzar las proporciones que recomiendan los organismos internacionales. La educación debería ser una auténtica prioridad política tanto del estado como de las comunidades autónomas. Eso no quiere decir que incrementando los presupuestos se vayan a mejorar los resultados educativos, hace falta también un cambio en el modelo de diseño e implementación de las políticas públicas, que incorporen la inteligencia colectiva, que pongan un empeño especial en los procesos y en el seguimiento de los programas, así como en la evaluación para corregir desviaciones y resultados no previstos. Como hemos señalado, la Administración debería desarrollar un modelo consensuado de liderazgo educativo, un modelo sujeto a la

revisión y a la mejora que pueda adaptarse a las incertidumbres del futuro. Las políticas educativas deberían dirigirse a crear centros específicos de formación de liderazgo e itinerarios profesionales de liderazgo, aprovechando las prácticas de referencia que nuestra región, y extender sus buenas prácticas a otros centros adaptándolos a cada contexto, pero permitiendo la transferencia de conocimiento e impulsando proyectos informados en la investigación educativa.

Para terminar, queremos recordar las conclusiones que en 2014 el Consejo de la Unión Europea sobre liderazgo educativo eficaz y que pueden ser un buen punto de partida para impulsar políticas públicas:

- Que apoyen, teniendo en cuenta las circunstancias de cada territorio, nuevas formas de mejora de la autonomía efectiva y responsable de los centros educativos y de sus directivos, respetando adecuadamente el principio de equidad.
- Que hagan más atractivo el liderazgo educativo, en particular garantizando una mayor profesionalización, centrándose en la mejora de la enseñanza y del aprendizaje, desarrollando formas atractivas de formación, promoviendo el trabajo en equipo y animando medidas específicas.
- Que promueva planteamientos innovadores para el liderazgo educativo eficaz.

Nada cambiará si no convencemos a las administraciones, a los directivos y a la comunidad educativa de que el sistema necesita de un cambio basado en un liderazgo más profesionalizado. Por un lado, la administración debe promover una verdadera autonomía de centros, potenciar una carrera profesional y un programa de formación adecuado orientado, sobre todo, al desarrollo de las capacidades de liderazgo pedagógico, transformador y distribuido, y que fomente la formación en aspectos esenciales como:

- El desarrollo de la misión y de la visión del centro.
- La gestión del cambio y de los conflictos.
- La equidad y la inclusión.
- La asunción de responsabilidades y el rendimiento de cuentas.
- La toma de decisiones informada en evidencias.

En una revista editada por una asociación de inspectores educativos quizá hubiera sido recomendable haber hablado más de su papel y de sus funciones en relación con el liderazgo y la función directiva. Es evidente que en este tema no son los protagonistas, aunque sin duda juegan un rol importante. En el contexto actual de baja autonomía el nivel de supervisión de la inspección, al menos en el plano teórico, debe ser así mismo bajo, ya que el margen de decisión de los centros es limitado y, por tanto, los márgenes de incumplimiento son reducidos. Otras tareas asignadas pueden ser más significativas, como el asesoramiento. En un futuro, si se producen cambios en la línea de dotar a los equipos directivos de mayor autonomía y capacidad de decisión se incrementará el papel de la inspección porque los centros deberán rendir cuentas, además de a su comunidad educativa, a la inspección como órgano de control de la administración.

### **Agradecimientos**

Aprovecho este espacio para reconocer de nuevo a los equipos directivos y en especial a los directores y directoras que cedieron una parte de su tiempo y se prestaron a mostrar su experiencia y a expresar su visión personal de la práctica directiva. Asimismo, para agradecer al CEA y en especial a su entonces presidente Jesús Garcés que respaldó e impulsó en todo momento este tipo de estudios con el fin de contribuir a la mejora de las políticas públicas educativas.

### **Financiación:**

Sin financiación expresa.

### **Conflicto de Intereses:**

Ninguno.

### **Referencias Bibliográficas**

- Álvarez, M. (2014). La dirección escolar en la LOMCE. *Organización y Gestión Educativa*. Madrid. FEAE-Wolters Kluwer. Vol. 22, núm. 2, 40-43
- Álvarez, M. y Villa, A. (2024). La formación inicial de la dirección escolar en España. En Gairín, J. (ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional*. Madrid, Narcea.
- Batanaz, L. (2005). El acceso a la dirección escolar: problemas y propuestas. *Revista Española de Pedagogía*, 232, 443-470.
- Boix, R. y Bustos, A. (2014). La enseñanza en las aulas multigrado: una aproximación a las actividades escolares y los recursos didácticos desde la perspectiva del profesorado. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(3), 29-43.
- Bolívar, A. (2010). Liderazgo para el aprendizaje. *Organización y Gestión Educativa*, 18(1), 15-20. Madrid. FEAE-Wolters Kluwer.
- Bolívar, A. (2011). Aprender a liderar líderes. Competencias para un liderazgo directivo que promueva el liderazgo docente. *Educación* 47/2, 253-275.
- Bolívar, A. (2019). Marco Español para la Dirección Escolar e Identidad Profesional: Contexto, desarrollo e implicaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27, núm. 114.
- Consejo Escolar de Aragón/CEA (2023). *Informe sobre la función directiva y el liderazgo educativo de los centros*. Departamento de Educación Cultura y Deporte / Consejo Escolar de Aragón. Recuperado de <https://goo.su/vzOiYUq>
- Consejo de la Unión Europea (2014). *Conclusiones del Consejo sobre liderazgo educativo eficaz*. Diario Oficial de la Unión Europea 30/02, de uno de febrero. Recuperado de <https://goo.su/kv36yR>
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Day, C, Sammons, P., Hopkins, D. et al. (2009). *Impact of school leadership on pupil outcomes. Final report*. University of Nottingham y The National College for School Leadership. Recuperado de <https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/11329/1/DCSF-RR108.pdf>
- European Commission/EACEA/Eurydice (2022). *Teachers' and school heads salaries and allowances in Europe 2020-2021*. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021>

- Fernández-Enguita, M. (1993). *La profesión docente y la comunidad escolar*. Crónica de un desencuentro. Madrid. Morata.
- Gago, F. M. (2006). La mirada de los otros. El director escolar visto por el profesorado. *Aula Abierta*, 88, 151-178. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/71866092.pdf>
- Gairín, J. (2024). Dirección y liderazgo ¿dos caras de una misma moneda? En Gairín, J. (ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional*. Madrid, Narcea.
- Iranzo, P., Camarero, M., Tierno, J. M. y Barrios, R. (2018). Formación para la función directiva en la escuela: el caso de Tarragona (Cataluña). *Bordón: Revista de Pedagogía*, 70, 2, 57-72. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2018.54487>
- Jean-Marie, G., Normore, A. H. y Brooks, J. S. (2009). Leadership for Social Justice: Preparing 21<sup>st</sup> Century School Leaders for a New Social Order. *Journal of Research on Leadership Education*, 4, 1, 1-31. Recuperado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ875408.pdf>
- Leithwood, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago de Chile. Fundación Chile.
- Leithwood, K.; Louis, K. S., Anderson, S. y Wahlstrom, K. (2004). *How Leadership Influences Student Learning. Review of research*. U. Minnesota, U. Toronto y Commissioned by the Wallace Foundation. Nueva York.
- Leithwood, K., Day, Ch., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school leadership*. National College of School Leadership.
- Leithwood, K., Sun, J., & Schumacker, R. (2020). How School Leadership Influences Student Learning: A Test of “The Four Paths Model”. *Educational Administration Quarterly*, 56(4), 570-599. <https://doi.org/10.1177/0013161X19878772>
- López, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. Madrid. La Muralla.
- López, F. (2024). La función directiva en el contexto nacional e internacional. En Gairín, J. (ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional*. Madrid, Narcea.
- López, F., García-García, I. y Expósito-Casas, E. (2020). School Leadership in Spain. Evidence from PISA 2015. Assessment and Recommendations. *Leadership and Policy in Schools*, 21, 2, 378-397. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>

- Lorenzo, M. (2008). Tendencias en los estudios del liderazgo organizacional en el ámbito hispano. En Gairín, J. y Antúnez, S. (eds.). *Organizaciones educativas al servicio de la sociedad*. Wolters Kluwer. 170-180.
- MacBeath, J., Dempster, N., Frost, D., Johnson, G. y Swaffield, S. (2018). *Strengthening the Connections between Leadership and Learning Challenges to Policy, School and Classroom Practice*. Routledge.
- Murillo, F. J. (2017). El liderazgo escolar para la justicia social: un enfoque alternativo de liderazgo para otra educación y otra sociedad. En Machado, J. y Alves, J. M. (orgs.) *Mérito e justiça. Investigação e intervenção em educação*. Fundação Manuel Leao.
- Murillo, F. J. y Azorín, C. (2024). Los directivos de entornos vulnerables. En Gairín, J. (ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional*. Madrid, Narcea.
- Pont, B., Moorman, H. y Nusche, D. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and Practice*. OECD.
- OECD (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes. Identifying what works and why*. (BES). Ministry of Education.
- San Fabián (2003). Liderazgo ¿educativo? *Organización y Gestión Educativa*, vol.11, 6, 35. Madrid. FEAE-Wolters Kluwer.
- Spillane, J. P., Halverson, R. y Diamond, J.B. (2001). Investigating school Leadership practice: A distributed perspective. *Educational Researcher*, 30(3), 23-28. <https://doi.org/10.3102/0013189X030003023>
- Teixidó, J. (2006). Acceso a la dirección escolar. *Acceso y formación para la función directiva*. CIOIE.
- Tintoré, M. (2024). La formación permanente de los directivos. En Gairín, J. (ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional*. Madrid, Narcea. 143-160.
- Tintoré, M. y Gairín, J. (2022). Tres décadas de investigación sobre liderazgo educativo en España. Un mapeo sistemático. *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 20(3), 5-14. <https://doi.org/10.15366/reice2022.20.3.001>

- Uysal, S. y Sarier, Y. (2018). Meta-analysis of school leadership effects on student achievement in USA and Turkey. *Cypriot Journal of Educational Science*, 13(4), 590-603. 3. <https://doi.org/10.18844/cjes>
- Valdés, M. T., Sancho, M. A. y De Esteban, M. (2020). *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2020*. Fundación Europea Sociedad y Educación y Fundación Ramón Areces. Disponible en <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/03/20/indicadores-comentados-sistema-educativo-2020.pdf>