

Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas.

El rol mediador del liderazgo pedagógico*

Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership

Dr. Samuel GENTO PALACIOS. Catedrático. UNED (sgento@edu.uned.es).

Dr. Raúl GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ. Profesor Contratado Doctor. UNED (raulgonzalez@edu.uned.es).

Dr. Ernesto LÓPEZ-GÓMEZ. Profesor Titular. UNED (elopez@edu.uned.es).

Resumen:

Este artículo pretende realizar una aproximación crítica a tres aspectos clave para el buen funcionamiento de los centros educativos. En primer lugar, a la dirección escolar, que comprende a los órganos colegiados, al liderazgo pedagógico de la dirección y al liderazgo intermedio de otros líderes educativos. En segundo lugar, a la autonomía de los centros educativos, que se sitúa entre la descentralización y la participación y, finalmente, a la rendición de cuentas, como evidencia de responsabilidad por parte de las instituciones educativas. Los tres resultan ser componentes sustantivos, mediatizados a través del liderazgo pedagógico, para promover la mejora continua de las instituciones educativas. Así, dirección escolar, autonomía y rendición

de cuentas dan forma a una lógica de vínculos que *de facto* pueden mejorar la calidad de tales instituciones. De este marco analítico se derivan diversas consideraciones, que parten de la posición central del liderazgo pedagógico en las instituciones educativas y que dan forma a propuestas susceptibles de orientar políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa en desarrollo hacia la que parece apuntar la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Descriptor: dirección de centros educativos, ampliación de autonomía, rendición de cuentas, liderazgo pedagógico.

* Agradecimientos: este estudio se contextualiza en las actividades del Grupo de Investigación Consolidado ForInterMed (UNED / Ref.125) y de la Asociación Europea «Liderazgo y Calidad de la Educación».

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 05-12-2021.

Cómo citar este artículo: Gento Palacios, S., González-Fernández, R. y López-Gómez, E. (2022). Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico | *Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 193-209. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-07>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

Abstract:

This article aims to develop a critical approach to three key aspects for the proper functioning of schools. First of all, school management, which includes collegial structures, the pedagogical leadership of the principal and the middle leadership of other educational leaders. Second, the autonomy of educational institutions, which lies between decentralisation and participation, and finally, accountability, as evidence of responsibility on the part of educational institutions. All three are considered substantive components, mediated through pedagogical leadership, for the promotion of continuous improvement of educational institutions. Thus, school management, autonomy and accountability create

a logical structure of links that could improve the quality of such institutions. Various considerations that recognise the central position of pedagogical leadership in educational institutions derive from this analytical framework. These considerations lead to proposals capable of guiding policies aimed at improving the functioning of educational institutions in the context of the educational reform underway, towards which the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), seems to be heading.

Keywords: heads of educational institutions, increasing autonomy, accountability, pedagogical leadership.

1. Introducción

La puesta en marcha de 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) plantea próximas novedades en diversos ámbitos del sistema educativo, que abarcan los niveles, el currículo, el tratamiento educativo de la diversidad, la autonomía, la participación y el gobierno de los centros educativos, entre otros. Precisamente, en torno a estos últimos aspectos se centra este artículo, con el propósito de analizar el funcionamiento de las instituciones educativas y explorar las implicaciones de la autonomía de los centros educativos y de los sistemas de rendición de cuentas.

Para ello, en las páginas que siguen se aborda un análisis crítico de la dirección es-

colar, que comprende a los órganos colegiados, al liderazgo pedagógico de la dirección y al liderazgo intermedio de otros líderes educativos; también de la autonomía de los centros educativos, que se sitúa entre la descentralización y la participación, y de la rendición de cuentas, como evidencia de responsabilidad. Los tres resultan ser componentes sustantivos, mediatizados a través del liderazgo pedagógico, para promover la mejora continua de las instituciones educativas. En efecto, dirección escolar, autonomía y rendición de cuentas dan forma a una lógica de vínculos que *de facto* pueden mejorar la calidad de tales instituciones.

2. La dirección escolar

Desde un marco de gran amplitud participativa, se concreta el ejercicio de la

dirección escolar, en los niveles de *acción individual*, a través del liderazgo personal del director y de otros líderes intermedios, y de *estructuras colegiadas*, mediante dos órganos, el Consejo Escolar y el Equipo Directivo del centro, que asumen la responsabilidad del funcionamiento de las instituciones educativas. En lo que sigue se desarrollan los citados niveles de acción.

2.1. Los órganos colegiados para la dirección escolar

Desde el punto de vista colegiado, el primer órgano relevante es el Consejo Escolar, que habilita la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros, y está formado por los representantes de profesorado, de madres y padres de estudiantes, de estudiantes, del ayuntamiento y del personal no docente, además de por otros cargos directivos del centro. Se trata, por tanto, de un órgano de decisión relevante y de participación profesional, social y política de la comunidad educativa, y así se refleja en el artículo 127 de la LOMLOE (2020), que asigna al Consejo Escolar hasta catorce competencias.

El segundo, el Equipo Directivo, se configura como un órgano colegiado de dirección, de naturaleza ejecutiva, constituido a partir de la participación profesional o técnico-especializada dentro del ámbito de la propia institución educativa y está integrado por los órganos unipersonales responsables del funcionamiento del centro (con carácter general, el director de la institución, el jefe de estudios y el secretario). Las funciones que desempeña el Equipo Directivo aparecen especificadas y desarrolladas en normas de carácter general (como pue-

den ser las recogidas en el art. 131 de la LOMLOE) y en su concreción en marcos de organización y gestión de centros educativos. Gento (1994) las sintetiza en torno a las siguientes cinco, que resultan clarificadoras de su quehacer. La primera alude a la *producción de resultados*, que exige el aprovechamiento de los recursos del centro para el logro del mejor producto educativo, a través de procesos adecuados de carácter didáctico-educativo. La segunda función se refiere a la *investigación y al desarrollo*, a fin de promocionar las inquietudes innovadoras del centro y proveer ayudas para su desarrollo. Otra dimensión relevante tiene que ver con la *organización de recursos humanos*, a través de un marco consistente que proporcione la estructura funcional y facilite el seguimiento y la motivación a los profesionales que trabajan en el centro, especialmente a los docentes, para promover un *ethos* que propicie la excelencia institucional. Finalmente, destacaremos otras dos dimensiones: la relativa a la *gestión económica*, mediante la previsión, distribución y justificación de recursos; y la relacionada con el *tratamiento administrativo*, que implica la intervención activa en la gestión interna del centro y la actuación en las relaciones institucionales con otras instancias externas (como la Administración educativa nacional, autonómica o local, además de otros sectores).

Queda, así, manifiesta la importancia de los órganos colegiados para la *buena* dirección de la institución educativa desde un marco de participación, en diversos niveles, de las partes interesadas. Claro que, para que su acción tenga un efecto multiplicador es necesario que las relaciones in-

ternas y entre órganos sean flexibles, constructivas y se orienten, en último término, al desarrollo institucional del centro escolar y a la promoción de los mejores modos de impulsar la formación de los alumnos (Ibáñez-Martín, 2009).

2.2. El liderazgo pedagógico de la dirección

Sin perjuicio de la intervención que en la gestión de un centro educativo corresponde al Consejo Escolar y de la participación técnico-profesional que, con carácter general, se encomienda al Equipo Directivo, el ordenamiento jurídico sobre el funcionamiento de tales instituciones permite la emergencia de un liderazgo activo y personalizado, centrado en el ejercicio de la dirección escolar a nivel individual por parte del director o directora del centro educativo. A esta figura le corresponde, no solo la convocatoria y presidencia de todos los actos académicos y de las reuniones de los órganos colegiados del centro, sino también el desempeño de tareas propias de un ejercicio personalizado de carácter directivo. Pero el ejercicio de la dirección de una institución educativa no tiene lugar en el vacío; al contrario, se lleva a cabo en el marco de una determinada organización jurídico-administrativa y con la intervención de regulaciones normativas de carácter nacional y autonómico.

Desde esta perspectiva, las funciones generales que las normas reguladoras vienen atribuyendo al director de un centro educativo corresponden a las típicas de un líder de un grupo o equipo de personas. Aun contando con la necesaria colaboración que han de prestarle los miembros

del equipo directivo, pueden sintetizarse tales funciones generales en torno a las siguientes (Gento, 1994): previsión, planificación, dirección, organización, coordinación, innovación y control. En el decir de Fullan (2014): «puesta en acción de conocimiento relevante, solución de problemas complejos y construcción de una relación de confianza» (p. 59).

En definitiva, un *head* o *principal* con capacidad de liderazgo pedagógico (Bolívar, 2019; Gento, 2013; Llorent et al., 2017), que tiene la relevante oportunidad de influir decisivamente en un conjunto de factores (gestión de los recursos, fijación y evaluación de metas educativas, apoyo a la calidad docente, colaboración con el entorno, etc.), desde los que se implementan los planes y programas educativos (González-Fernández et al., 2020; Shaked y Schechter, 2016; Wang et al., 2016), así como la promoción, desde su quehacer, del desarrollo profesional del profesorado que, en definitiva, produce un impacto indirecto en el aprendizaje de los estudiantes.

Aunque no se ha podido comprobar una relación directa entre el liderazgo de la dirección y los resultados académicos de los estudiantes (Grift, 1990; Mortimore et al., 1988; Sugrue, 2015; Wellisch et al., 1987), sí hay evidencia sobre su impacto indirecto, mediado por la mejora del clima de trabajo de la institución escolar (Er, 2021; López-Rupérez et al., 2020a; Pan y Chen, 2020). Así, sucede en una relación indirecta, en cuanto que el *head* o *principal* puede ejercer una influencia decisiva en el profesorado, a la vez que provee de las condiciones, el contexto y los recursos necesarios

para una educación de calidad. Desde este efecto mediado, y de acuerdo con Philip y Rolf (2011), «los buenos directores son un requisito necesario para una buena escuela» (p. 30). Más aún: el director se considera un importante dinamizador de los componentes de la institución educativa (Day et al., 2010; Leithwood et al., 2020). De hecho, en diversos estudios se pone de manifiesto que la actividad de los equipos directivos constituye el segundo factor más relevante, tras la acción docente del profesorado, en términos de impacto sobre el aprendizaje de los estudiantes (Hattie, 2009, 2011; Leithwood y Riehl, 2009; Pont et al., 2008).

2.3. Liderazgo intermedio y distribuido

Cabe señalar, también, que los altos niveles de exigencia y responsabilidad han hecho evidentes las limitaciones de enfoques liderazgo centrados en exclusiva en el director (Harris, 2013), a la vez que se han desarrollado modelos de liderazgo distribuido (Bush y Glover, 2014; Chi-Kin y Day, 2016; González-Fernández et al., 2021; Lipscombe et al., 2021; Tian et al., 2015). En tal liderazgo distribuido tienen funciones relevantes los líderes intermedios (*middle leaders*) con diversos roles formales que, en el contexto español, aluden a jefes de estudio, directores de departamento o similares (González-Fernández et al., 2020). Estos roles de liderazgo, que en buena medida se refieren al Equipo Directivo, tienen una mayor influencia directa sobre el profesorado a la vez que disponen de vínculos de cooperación con la dirección. No es solo desde una posición de liderazgo en el medio del sistema, sino que se trata de un liderazgo desde el centro (*from the middle*), a través de un enfoque par-

ticipativo, que favorece la responsabilidad colectiva, la acción colegiada por parte del profesorado y que permite, en suma, crear comunidades profesionales que toman la iniciativa y no solo implementan lo prescrito (Hargreaves y Shirley, 2019; Harris et al., 2019; Netolicky, 2021).

Es importante destacar que los modelos de liderazgo distribuido incluyen, además de los roles de la dirección y de los líderes intermedios, el liderazgo del profesorado, cuyo estudio se ha consolidado en los últimos años como una línea de investigación relevante, como así lo muestran recientes revisiones sistemáticas de la literatura (Gumus et al., 2018; Nguyen et al., 2020; Schott et al., 2020), todo ello habida cuenta del protagonismo decisivo del profesor en lo que ocurre dentro del aula y con el grupo de alumnos que se le han encomendado (Balduzzi, 2015; González-Fernández et al., 2019; López-Gómez et al., 2020).

Estas tendencias internacionales se incorporan, al menos formalmente, en el espíritu de la LOMLOE (2020), tal y como se indica en su preámbulo al referir a la dirección de los centros educativos como un «factor clave» y una «prioridad» para la calidad del sistema educativo, desde la mención explícita a la figura del director, que 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, y la lógica de buscar el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas» (LOMLOE, 2020, artículo 131).

3. La autonomía de los centros educativos y los sistemas de rendición de cuentas

Al considerar el funcionamiento de los centros educativos, la citada ley también incluye novedades sobre la autonomía de centros educativos en el artículo 120, apartados 3 y 4.

Así, el apartado 3 queda redactado como sigue «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» (art.120). La novedad en este punto es la rendición de cuentas, que aparece como *deber* para los centros sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, el apartado 4 del citado artículo incorpora, como actualización, la autonomía para promover «innovaciones pedagógicas», «programas educativos» y «normas de convivencia», junto a otros aspectos que mantiene de la anterior regulación, en una clara referencia a propiciar una mayor amplitud en la autonomía pedagógica. Así, la nueva ley incide en la autonomía de los centros educativos, especialmente organizativa y pedagógica, y en la rendición de cuentas, aspectos que se abordan a continuación.

3.1. La autonomía de los centros educativos: entre la descentralización y la participación

La idea de autonomía está ligada al movimiento de la descentralización y a la ad-

misión de diferentes ofertas (incluso las de carácter privado) en el ámbito educativo. Si bien es cierto que la descentralización ocupa un lugar relevante en la discusión sobre políticas educativas, son diversos los contextos en los que mientras se ha relajado el control central sobre los procesos se ha fortalecido la influencia creciente de las autoridades centrales en el control de los resultados del sistema, en busca de la pretendida rendición de cuentas.

La autonomía de los centros educativos necesariamente deberá promoverse a partir de una dinámica de participación. En efecto, el origen de la autonomía se encuentra en la participación, tanto en cuanto a que participar es tomar parte activa, intervenir en la toma de decisiones, y no solo deliberar a través de canales multidireccionales de comunicación y consulta. En realidad, la autonomía es un requisito sin el que escasamente puede darse la participación, dado que esta implica que los agentes afectados puedan asumir una cuota o parte de decisión real. Desde los postulados de Lowin (1968), la participación completa únicamente se da cuando las decisiones se toman por las personas que han de ponerlas en acción, en las diversas fases que afectan a un ámbito de actuación: desde la constitución de las unidades responsables, pasando por su reestructuración, la toma de decisiones, la puesta en práctica de las mismas, la valoración de procesos y resultados, además del análisis del impacto que producen tales resultados.

El concepto de autonomía, aplicado a un centro o institución educativa, puede entenderse como la posibilidad que tiene

tal entidad de llevar a cabo con amplio margen de libertad un proyecto o plan educativo contextualizado, definido, ejecutado, controlado y valorado por los propios implicados en la misión del centro educativo (Gento, 1994). Así, la autonomía permite a cada escuela construir su propio proyecto a través de la toma de decisiones compartida, que afecta al centro en su conjunto, es decir, al profesorado, al alumnado, al personal no docente y a otros sectores que lo constituyen. Se logra, de este modo, una escuela más eficiente en la toma de decisiones y con mayor capacidad para desarrollar el contexto escolar específico.

Mientras que cuando se toman decisiones autónomas en el marco institucional se requiere de su evaluación y de la rendición de cuentas ante la sociedad, no disponer de autonomía exime de responsabilidad por los resultados obtenidos, lo que limita el compromiso de sus protagonistas (Casanova, 2021). Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se juzga (o responsabiliza) a la dirección escolar de resultados sobre los que no se ha decidido autónomamente su actuación. Así, la autonomía supone la concesión de más responsabilidad institucional, lo que exige por parte de los profesionales que actúan en un centro educativo un compromiso para producir y llevar a cabo iniciativas que lo mejoren.

En este sentido, la autonomía de los centros educativos conlleva, en primer lugar, el otorgamiento al profesorado (dentro de la concepción y normas del centro) de un margen de libertad en su actuación profesional que le permita promover de modo original y personal la formación de

sus propios alumnos (Gento, 1998), especialmente en los aspectos metodológicos (Gento et al., 2018), así como en la provisión de los materiales y medios didácticos a emplear. Pero en el funcionamiento de un centro educativo inciden, también, además del profesorado, otros profesionales y sectores a los que igualmente alcanza la razonable autonomía y libertad para tomar sus propias decisiones. Cabe, pues, referirse al personal no docente (especialistas en diferentes aspectos, educadores sociales y otros), a las madres/padres de alumnos (que en centros no universitarios forman parte de órganos de gobierno) y, en cierto sentido, representantes municipales. En los centros privados habrá de otorgarse cierto grado de autonomía a los titulares de los mismos, así como a diversas instancias sociales que pueden incidir en tales instituciones.

La autonomía, además, se concibe en tres grandes niveles. Por un lado, la *autonomía gerencial*, que supone la libre capacidad de actuación en la previsión de necesidades, la gestión propia de los recursos y la obtención de los mismos. De otra parte, la *autonomía organizativa*, que emana de la especificidad de la orientación general de la institución a través de su misión, como expresión de su finalidad o razón de ser, de la que se derivará la forma en la que planifica los diversos recursos que posee en cuanto organización (Gento, 1996). Finalmente, cabe referirse a la *autonomía pedagógico-didáctica*, que hace referencia a la forma en que la institución actúa para desarrollar su enfoque educativo básico y la forma en que desea establecer los procesos formativos, de promoción del apren-

dizaje y del desarrollo de los alumnos. Como referente básico sobre el que debe fundamentarse la autonomía pedagógico-didáctica cabe aludir al proyecto educativo, que resulta ser, además, dinamizador de la orientación hacia la mejora continua y promotor de la calidad de la institución (Gento, 1999).

En el ámbito de la educación cobra cada vez más importancia la dialéctica entre el control externo de las instituciones educativas (incluyendo a los actores que desarrollan su labor en tales entidades) y los niveles de autonomía de tales instituciones y profesionales implicados. Aunque puede parecer utópico e inconveniente renunciar a uno u otro componente, la realidad es que cada vez se pone más de manifiesto la relevancia de avanzar en la autonomía de instituciones y de los profesionales de la educación, otorgándoles mayores cotas de autocontrol. Esto resulta aún más necesario si se tiene en cuenta la mayor preparación profesional de profesores y directivos de la educación.

Obviamente, el margen de libertad que implica la autonomía habrá de compaginarse con la necesidad de mantener la institución educativa dentro del marco jurídico en el que está inscrita. En efecto, existen pautas y políticas que condicionan y determinan qué y en qué medida se puede llevar a término la autonomía, como parte de un sistema. Por ello, el reconocimiento y puesta en acción de la autonomía de centros educativos lleva a considerar que las administraciones educativas han de ejercer «un papel de guía, que ha de ser el caparazón dentro del cual ha de ejercer-

se confortablemente el enfoque y toma de decisiones de carácter profesional» (Darling-Hammond, 1997, p. 214).

3.2. La rendición de cuentas como evidencia de responsabilidad

El discurso internacional sobre nuevas políticas de regulación educativa transita desde los conceptos de gobierno o dirección hacia la idea de gobernanza, que parece implicar que el desarrollo no se ha producido por medios unilaterales, sino que constituye un proceso complejo, multinivel y multi-mediado (Altrichter, 2010). Por tanto, el concepto de gobernanza trata de superar el reduccionismo de ideas de dirección directa y se enfoca en procedimientos y mecanismos de coordinación de la actuación dentro del sistema educativo. El origen de la gobernanza reguladora aparece en la década de 1980, cuando los países, mayoritariamente anglosajones, introdujeron reformas estructurales en la administración pública siguiendo las convicciones del neoliberalismo. Posteriormente, con la intensificación de la globalización económica, otros países comenzaron a adoptar políticas semejantes como medio de evaluar e intensificar la competitividad de sus sistemas educativos (Verger et al., 2019).

La preocupación por el rendimiento, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos ha inducido a los responsables sociales y políticos a abordar la reforma de la gobernanza en educación (López Rupérez et al., 2020b). Las aportaciones sobre esta temática aspiran a analizar la relación entre varios procedimientos de actuación en diferentes niveles del sistema educativo: a la ampliación de la autonomía de

funcionamiento de las instituciones educativas anteriormente indicada, se suma la responsabilidad de que respondan a determinadas exigencias incluidas en lo que viene denominándose *accountability*. Este término, acuñado en Estados Unidos de Norteamérica, suele traducirse al español como rendición de cuentas, y su significado inicial era el de «empleo de fondos destinados a un determinado fin».

La revisión de la literatura sobre el tema conduce a determinar que existen diferentes conceptos de rendimiento de cuentas desde su carácter multifacético (Fernández González et al., 2018), que dependen, en buena medida, de los valores y experiencia de los promotores de los mismos. Algunos autores lo identifican con el acopio de información sobre el rendimiento de centros educativos; otros, como el rediseño de estructuras de gobierno de la educación; otros lo entienden como la contratación del rendimiento o bonos de educación; otros consideran que es una parte de los sistemas educativos (Levin, 1974); y otros, en fin, relacionan la rendición de cuentas con el concepto de sociedad auditora (Hopmann, 2008). Aplicado al ámbito de la educación, suele referirse a una finalidad esencial, a saber: conocer si el sistema educativo o sus componentes dan cuenta de su actuación a través del logro de resultados en términos precisos, y objetivos. Y, para ello, se establece un conjunto de mecanismos e instrumentos que las autoridades de educación (gobiernos central o autonómico) implementan a fin de estimar el cumplimiento de las responsabilidades exigidas a otros miembros del sistema educativo (tales como profesores,

directivos, administradores o titulares de centros educativos). De este modo, la rendición de cuentas permite hacer visibles e inteligibles las experiencias, los comportamientos o los resultados de individuos, de colectivos o de la institución educativa en su conjunto. Se trata, en definitiva, de un proceso social y público que sirve como una forma de legitimación externa que puede fomentar el funcionamiento eficaz de las organizaciones.

La aproximación a la rendición de cuentas con relación al rendimiento de los centros de enseñanza se explicita en la interpretación de resultados que emanan de los programas estatales de evaluación y otras informaciones (tales como la distribución socioeconómica de los estudiantes y el análisis de resultados entre diferentes regiones). Esta concepción equivale a una auditoría financiera y de rendimiento, que brinda información sobre muchos resultados de la institución escolar, así como de la distribución de gasto, de profesorado y otras variables asociadas a la descripción de programas.

No obstante, la información sobre el rendimiento suscita dos serias cuestiones. La primera se refiere a la unanimidad de los objetivos de educación y la preocupación de que la información que se obtiene sea útil para todos los responsables educativos, lo que supone asumir algo altamente cuestionable, a saber: que todos los procesos políticos producen objetivos apropiados para todas las partes interesadas. La segunda tiene que ver con si el simple acopio de información pone de manifiesto resultados y, más aún, el cuestionamien-

to de si los datos obtenidos garantizan la evidencia de deficiencias en los resultados educativos.

Ahora bien, el «sistema» de rendición de cuentas está completo cuando los datos e información recogidos se transmiten al profesorado, al equipo directivo o gestores y, en último término, a la sociedad. A partir de este proceso de comunicación podrán formularse objetivos y estrategias para abordar la realidad de cada institución. De cualquier modo, conviene recordar la relevancia de que las evaluaciones que se incorporan a los procesos de rendición de cuentas han de hacerse de modo sistemático, regular y longitudinal, de manera que se produzcan datos relevantes y significativos que puedan orientar decisiones y acciones bien informadas.

En la práctica puede ocurrir que los agentes que deben rendir cuentas, profesorado o equipo directivo en diversos niveles, procuren, sobre todo, mejorar su valoración en las evaluaciones del rendimiento de cuentas, antes que realizar ciclos de reflexión y análisis que deben iluminar cualquier proceso de cambio y mejora. En todo caso, las exigencias a las que han de hacer frente las instituciones educativas pueden, en la práctica, suponer una limitación de su autonomía y restringir la flexibilidad de su funcionamiento, dado que implican obligaciones que, en la mayoría de los casos, son controladas por las administraciones educativas responsables.

En España, el término «rendición de cuentas» aparece por primera vez en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), siendo la Ley Orgánica

8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la que incrementa las evaluaciones externas. En la actualidad, la LOMLOE (2020) establece ya en el cuarto curso de Educación Primaria (además de en segundo de Educación Secundaria Obligatoria) una evaluación de diagnóstico de las competencias adquiridas por los estudiantes que, según se indica en el preámbulo, «tendrá carácter informativo, formativo y orientador para los centros, para los alumnos y sus familias y para el conjunto de la comunidad educativa». Con todo ello, «los centros educativos tendrán en cuenta los resultados de estas evaluaciones en el diseño de sus planes de mejora» (artículo 144.1) y, «en ningún caso, los resultados de estas evaluaciones podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros» (artículo 144.3). Nobles propósitos sin duda, que eficazmente llevados a término podrán iluminar procesos de mejora institucional en los centros educativos (Godfrey, 2020; Hutt y Polikoff, 2020).

4. Reflexiones finales: la centralidad del liderazgo pedagógico

Este artículo ha pretendido realizar una aproximación crítica a diversos aspectos clave para el buen funcionamiento de los centros educativos, como son la dirección escolar, la autonomía y la rendición de cuentas. De este marco analítico se derivan diversas consideraciones que se presentan en lo que sigue, que parten de la posición central del liderazgo pedagógico en las instituciones educativas y que dan forma a propuestas susceptibles de orientar políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento

de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa en desarrollo hacia la que parece apuntar la LOMLOE (2020).

Existe un claro riesgo de que el pretendido liderazgo pedagógico del director se vea eclipsado por tareas de gestión que monopolicen su quehacer. Si las tareas más frecuentes de la dirección tienen que ver con la organización de los recursos humanos, con rutinas formales a veces innecesarias, con la elaboración de informes descriptivos, con el debate amplio sobre decisiones de limitada trascendencia, con dar respuesta a un alto volumen de correo electrónico, entre otras, cabe señalar que existe un problema radical de prioridades que limita la capacidad de la dirección escolar y el ejercicio del liderazgo pedagógico (González-Fernández et al., 2020).

Si lo anterior sucede, se pueden producir, al menos, cuatro efectos directos, a saber: una merma de energía y de tiempo para poner el foco en lo importante, una erosión del compromiso de la dirección con un rol práctico que no es el esperado, un desafío para la retención de líderes escolares y, finalmente, una falta de atractivo para el ejercicio de la dirección escolar. En efecto, considerando que el trabajo del director es visible en la comunidad educativa, en ocasiones son pocos los docentes dispuestos a asumir el rol y, aunque las causas son diversas, pueden ser debidas a las condiciones limitadas para ejercer el liderazgo pedagógico. Ante esta realidad, será sin duda un reto significativo la consecución de lo que se apunta en el preámbulo de la LOMLOE (2020): que la función directiva sea «estimulante y mo-

tivadora, de modo que los docentes más cualificados se animen a asumir esta responsabilidad».

Se proponen, en consecuencia, tres actuaciones que podrían evitar el eclipse burocrático del director. La primera es clarificar el perfil de funciones del director y dirimir si lo más relevante de su quehacer es a lo que más esfuerzo dedica. La segunda tiene que ver con concienciar a los directores sobre la administración del tiempo, lo que puede dar paso a planes de formación *ad hoc* para enfocar las prioridades en el liderazgo pedagógico. La tercera actuación, de carácter organizativo, alude a redefinir estructuras, lo que puede significar, en la práctica, la incorporación de puestos de personal administrativo que apoye en tareas operativas, así como poder disponer de otras posiciones de liderazgo intermedio relacionadas con el director (subdirector o adjunto a la dirección, por ejemplo) para fortalecer el liderazgo distribuido.

Estas iniciativas tendrán sentido en la medida en que se transita a una mayor profesionalización de la función directiva, desde el liderazgo pedagógico, que redunde en su mayor atractivo. Este será, a nuestro juicio, un desafío relevante que deberá acometer el desarrollo de la LOMLOE, que en buena medida pasa por proporcionar las condiciones estructurales y formales, también materiales, para que el ejercicio de la dirección pedagógica, al que decididamente se alude en su art. 132, sea consecuencia de una mayor profesionalización de las tareas directivas (Bolívar, 2021).

Esta profesionalización supone, en primer lugar, reflexionar con determinación sobre el mejor procedimiento de selección de directores. También exige promover la formación inicial para el liderazgo pedagógico, así como instrumentar los medios oportunos para una formación permanente eficaz en aquellos ámbitos de mayor necesidad y demanda, así como sobre las dimensiones más trascendentes para el buen funcionamiento de los centros que aluden a fortalecer vínculos relacionales sólidos y productivos en la comunidad educativa, particularmente con el profesorado. Y, finalmente, debe considerarse la implementación de incentivos profesionales y retributivos.

En una época de alta responsabilidad y numerosas tareas que acometer, es fácil que la dirección se deje llevar por un liderazgo gerencial donde las estructuras de líderes intermedios se emplean para la delegación y el reparto de tareas, descuidando su potencial como marco para el liderazgo distribuido, que alude a compartir responsabilidades y a crear capacidad en la escuela (Sugrue, 2015). El liderazgo pedagógico no puede enmascararse en una gerencia intermedia, sino que debe habilitar la toma de decisiones significativa sobre el propósito y la marcha de la escuela en una *buen*a dirección. Y esa toma de decisiones sucede en un modelo que parece querer transitar, cada vez más, desde una perspectiva centralizada a otra en favor de una mayor autonomía institucional, de la que se esperan medidas de responsabilidad a través de la rendición de cuentas. Obviamente, la mayor autonomía escolar, cuando sucede, puede

implicar también un aumento asociado de responsabilidades que no siempre tienen que ver con lo genuino y original del liderazgo pedagógico. Para reducir este efecto indirecto podrían considerarse algunas de las actuaciones anteriormente expuestas.

En cualquier caso, la autonomía permite tomar las mejores decisiones para cada escuela, a través de los órganos de participación y dirección, fijando metas compartidas, estableciendo estrategias e itinerarios y organizando los recursos razonables para su logro. Una mayor autonomía escolar, en el esfuerzo por descentralizar y por promover la participación, permite aumentar la capacidad de respuesta al entorno local, atender mejor las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y potenciar el uso más eficaz de los recursos para satisfacer esas necesidades. Tal autonomía ayuda, también, a reducir la burocracia y ofrece, en sentido amplio, un mayor potencial de innovación a las escuelas. Resulta decisivo, en este sentido, que las escuelas dispongan de un grado de libertad para tomar decisiones responsablemente, que afectan a los ámbitos curricular y pedagógico (relativas al plan de estudio y a proyectos educativos), así como al financiero y material (reflejo del modo de asignar y gestionar los recursos), que tienen un relevante impacto en la enseñanza y en el aprendizaje. Otorgar a las escuelas autonomía debería contribuir a mejorar el rendimiento de los estudiantes, aunque según diversos estudios, el contexto resulta ser un mediador decisivo (Hanushek et al., 2013; Kameshwara et al., 2020).

En definitiva, la propuesta consiste en promover un modelo de funcionamiento del centro escolar que concilie de forma armónica la autonomía con la rendición de cuentas, a través de políticas educativas que a la vez que atienden la demanda de evidenciar la responsabilidad de las instituciones educativas fomenten más la cooperación que la competencia, entre estudiantes, profesorado y escuelas. Y para ello, junto a políticas estables, también resulta decisivo un liderazgo pedagógico y distribuido, inteligente y creativo, que se *desocupe* urgentemente de lo administrativo y que evite formas burocráticas de liderar.

Referencias bibliográficas

- Altrichter, H. (2010). Konzepte der Lehrerfortbildung im Kontext von Veränderungen im Schulwesen [Conceptos de formación docente en el contexto de cambios del sistema escolar]. En F. H. Müller, A. Eichenberger, M. Lüders y J. Mayr (Eds.), *Lehrerinnen und Lehrer Lernen* (pp. 17-34). Waxmann.
- Balduzzi, E. (2015). Liderazgo educativo del profesor en el aula y la personalización educativa. *revista española de pedagogía*, 73 (260), 141-155.
- Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. La Muralla.
- Bolívar, A. (2021). La dirección pedagógica en la LOMLOE: no todos los pasos adelante requeridos. *Boletín Dirección y Liderazgo Educativo*, 2, 26-28.
- Bush, T. y Glover, D. (2014). School leadership models: what do we know? [Modelos de liderazgo escolar: ¿qué sabemos?]. *School Leadership & Management*, 34 (5), 553-571. <https://doi.org/10.1080/13632434.2014.928680>
- 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. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.2.001>
- Chi-Kin, J. y Day, C. (Eds.) (2016). *Quality and change in teacher education [Calidad y cambio en la formación del profesorado]*. Springer.
- Darling-Hammond, L. (1997). *The right to learn [El derecho a aprender]*. Jossey-Bass.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, K. y Brown, E. (2010). *10 strong claims about successful leadership [10 afirmaciones sólidas sobre el liderazgo exitoso]*. College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Er, E. (2021). The relationship between principal leadership and teacher practice: Exploring the mediating effect of teachers' beliefs and professional learning [La relación entre el liderazgo del director y la práctica docente: exploración del efecto mediador de las creencias de los docentes y el aprendizaje profesional]. *Educational Studies*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/03055698.2021.1936458>
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el curso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51), 379-401. <https://doi.org/10.18504/pl2651-015-2018>.
- Fullan, M. (2014). *The principal. Three keys to maximizing impact [El director. Tres claves para maximizar el impacto]*. Jossey-Bass.
- Gento, S. (1994). *Participación en la gestión educativa*. Santillana.
- Gento, S. (1996). *Instituciones educativas para la calidad total*. La Muralla.
- Gento, S. (1998). *Implantación de la calidad en instituciones educativas*. UNED.
- Gento, S. (1999). Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional. *Acción Pedagógica*, 8 (2), 30-45.
- Gento, S. (2013). Relevancia del liderazgo de la dirección para la calidad de la institución educativa. *Participación educativa*, 2 (2), 1-13.
- Gento, S., González Fernández, R., Palomares Ruiz, A. y Orden Gutiérrez, V. J. (2018). Integración de perspectivas sobre el perfil metodológico de una educación de calidad. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 70 (1), 25-42. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2017.50833>
- Godfrey, D. (Ed.). (2020). *School peer review for educational improvement and accountability: theory, practice and policy implications [Revi-*

sión por pares de la escuela para la mejora educativa y la rendición de cuentas: implicaciones teóricas, prácticas y políticas. Springer.

- González-Fernández, R., Khampirat, B., López-Gómez, E. y Silfa-Senci6n, H. O. (2020). La evidencia del liderazgo pedag6gico de directores, jefes de estudios y profesorado desde la perspectiva de las partes interesadas. *Estudios sobre Educaci6n*, 39, 207-228.
- González-Fernández, R., López-G6mez, E., Khampirat, B. y Gento, S. (2021). Medici6n de la importancia del liderazgo pedag6gico de acuerdo con la percepci6n de los evaluadores. *Revista de Educaci6n*, 394, 39-65.
- González-Fernández, R., Palomares Ruiz, A., López-G6mez, E. y Gento Palacios, S. (2019). Explorando el liderazgo pedag6gico del docente: su dimensi6n formativa. *Contextos Educativos*, 24, 9-25. <http://doi.org/10.18172/con.3936>.
- Grift, W. van de. (1990). Educational leadership and academic achievement in Elementary Education [Liderazgo educativo y rendimiento acad6mico en Educaci6n Primaria. Mejora de la eficacia escolar]. *School Effectiveness Improvement*, 1 (1). 26-40. <https://doi.org/10.1080/0924345900010104>
- Gumus, S., Bellibas, M. S., Esen, M. y Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014 [Una revisi6n sistemática de estudios sobre modelos de liderazgo en la investigaci6n educativa desde 1980 hasta 2014]. *Educational Management Administration & Leadership*, 46 (1), 25-48. <https://doi.org/10.1177/1741143216659296>
- Hanushek, E. A., Link, S. y Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA [¿Tiene sentido la autonomía escolar en todas partes? Estimaciones de panel de PISA]. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2019). Leading from the middle: its nature, origins and importance [Liderando desde el medio: su naturaleza, 6rdenes e importancia]. *Journal of Professional Capital and Community*, 5 (1), 92-114. <https://doi.org/10.1108/JPC-06-2019-0013>
- Harris, A. (2013). Distributed leadership: Friend or foe? [Liderazgo distribuido: ¿amigo o enemigo?] *Educational Management Administration and Leadership*, 41 (5), 545-554. <https://doi.org/10.1177/1741143213497635>
- Harris, A., Jones, M., Ismail, N. y Nguyen, D. (2019). Middle leaders and middle leadership in schools: Exploring the knowledge base (2003-2017) [Líderes intermedios y liderazgo intermedio en las escuelas: exploraci6n de la base de conocimientos (2003-2017)]. *School Leadership & Management*, 39 (3-4), 255-277.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement* [Aprendizaje visible: una sntesis de más de 800 metaanálisis relacionados con el logro]. Teachers College Press.
- Hattie, J. (2011). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning* [Aprendizaje visible para profesores: maximizar el impacto en el aprendizaje]. Routledge.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability [Ningún niño, ninguna escuela, ningún estado se queda atrás: la educaci6n en la era de la responsabilidad]. *Journal of Curriculum Studies*, 40 (4), 417-456. <https://doi.org/10.1080/00220270801989818>
- Hutt, E. y Polikoff, M. S. (2020). Toward a framework for public accountability in education reform [Hacia un marco para la rendici6n de cuentas pública en la reforma educativa]. *Educational Researcher*, 49 (7), 503-511.
- Ibáñez-Martín, J. A. (2009). Elementos básicos de un ethos escolar orientado a la excelencia. En J. A. Ibáñez-Martín (Coord.), *Educaci6n, conocimiento y justicia* (pp. 315-318). Dykinson.
- Kameshwara, K. K., Sandoval-Hernandez, A., Shields, R. y Dhanda, K. R. (2020). A false promise? Decentralization in education systems across the globe [¿Una falsa promesa? Descentralizaci6n en los sistemas educativos de todo el mundo]. *International Journal of Educational Research*, 104, 101669. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101669>
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited [Siete afirmaciones sólidas sobre el liderazgo escolar exitosas revisadas].

- School Leadership & Management*, 40 (1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077>
- Leithwood, K. y Riehl, C. (2009). ¿Qué sabemos sobre liderazgo educativo? En K. Leithwood (Ed.), *Cómo liderar nuestras escuelas. Aportes desde la Investigación* (pp. 17-34). Fundación Chile.
- Levin, H. (1974). A conceptual framework for accountability in education [Un marco conceptual para la rendición de cuentas en la educación]. *The School Review*, 82 (3), 363-391.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006, páginas 17158 a 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- 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). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Lipscombe, K., Tindall-Ford, S. y Lamanna, J. (2021). School middle leadership: A systematic review [Liderazgo intermedio escolar: una revisión sistemática]. *Educational Management Administration & Leadership*. <https://doi.org/10.1177/1741143220983328>.
- Llorent Bedmar, V., Cobano, V. y Navarro, M. (2017). Liderazgo pedagógico y dirección escolar en contextos desfavorecidos. **revista española de pedagogía**, 75 (268), 541-564. <https://doi.org/10.22550/REP75-3-2017-04>
- López Rupérez, F., García, I. y Expósito-Casas, E. (2020a). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and recommendations [Liderazgo escolar en España. Evidencia de la evaluación de PISA 2015 y recomendaciones]. *Leadership and Policy in Schools*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>
- López Rupérez, F., García, I. y Expósito-Casas, E. (2020b). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83 (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López-Gómez, E., González-Fernández, R., Medina, A. y Gento, S. (2020). Proposal to promote quality of education: A view from Spain [Propuesta para promover la calidad de la educación: una mirada desde España]. En H. Flavian (Ed.), *From Pedagogy to Quality Assurance in Education: An International Perspective* (pp. 29-44). Emerald Publishing Limited.
- Lowin, A. (1968). Participative decision making: A model, literature critique, and prescriptions for research [Toma de decisiones participativa: modelo, crítica de la literatura y prescripciones para la investigación]. *Organizational Behavior & Human Performance*, 3 (1), 68-106. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(68\)90028-7](https://doi.org/10.1016/0030-5073(68)90028-7)
- Mortimore, P. (1993). School effectiveness and the management of effective learning and teaching [Eficacia escolar y gestión del aprendizaje y la enseñanza eficaces]. *School Effectiveness and School Improvement*, 4 (4), 290-310. <https://doi.org/10.1080/0924345930040404>
- Netolicky, D. (Ed.) (2021). *Future alternatives for educational leadership [Futuras alternativas para el liderazgo educativo]*. Routledge.
- Nguyen, D., Harris, A. y Ng, D. (2020). A review of the empirical research on teacher leadership (2003-2017): Evidence, patterns and implications [Una revisión de la investigación empírica sobre el liderazgo docente (2003-2017): evidencia, patrones e implicaciones]. *Journal of Educational Administration*, 58 (1), 60-80. <https://doi.org/10.1108/JEA-02-2018-0023>
- Pan, H. L. W. y Chen, W. Y. (2020). How principal leadership facilitates teacher learning through teacher leadership: Determining the critical path [Cómo el liderazgo del director facilita el aprendizaje de los maestros a través del liderazgo de los maestros: Determinar el camino crítico]. *Educational Management Administration & Leadership*, 49 (3), 454-470. <https://doi.org/10.1177/1741143220913553>
- Phillip, E. y Rolf, H. G. (2011). *Schulprogramme und Leitbilder Entwickeln [Desarrollar programas escolares y declaraciones de misión]*. Beltz.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership [Mejorar el liderazgo escolar]*. OECD.

- Schott, C., van Roekel, H. y Tummers, L. (2020). Teacher leadership: A systematic review, methodological quality assessment and conceptual framework [Liderazgo docente: revisión sistemática, evaluación de la calidad metodológica y marco conceptual]. *Educational Research Review*, 31 (3). <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100352>
- Shaked, H. y Schechter, C. (2016). Systems thinking among school middle leaders [Pensamiento sistémico entre líderes intermedios de escuelas]. *Educational Management Administration & Leadership*, 45 (4), 699-718. <https://doi.org/10.1177/1741143215617949>
- Sugrue, C. (2015). *Unmasking school leadership [Desenmascarando el liderazgo escolar]*. Springer.
- Tian, M., Risku, M. y Collin, K. (2015). A meta-analysis of distributed leadership from 2002 to 2013: theory development, empirical evidence and future research focus [Un metaanálisis del liderazgo distribuido de 2002 a 2013: desarrollo teórico, evidencia empírica y enfoque de investigación futura]. *Educational Management Administration & Leadership*, 44 (1), 146-164. <https://doi.org/10.1177/1741143214558576>
- Verger, A., Fontdevila, C. y Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide [Reformar la gobernanza a través de instrumentos de política: cómo y en qué medida los estándares, las pruebas y la rendición de cuentas en la educación se difunden en todo el mundo]. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40 (2), 248-270. <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>
- Wang, L. H., Gurr, D., y Drysdale, L. (2016). Successful school leadership: Case studies of four Singapore primary schools [Liderazgo escolar exitoso: estudios de caso de cuatro escuelas primarias de Singapur]. *Journal of Educational Administration*, 54 (3), 270-287. <https://doi.org/10.1108/JEA-03-2015-0022>
- Wellisch, J. B., McQueen, A. H., Carriere, R. A. y Duck, G. A. (1987). School management and organization in successful school [Gestión y organización escolar en una escuela exitosa]. *Sociology of Education*, 51 (3), 211-226.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Morata.

Biografía de los autores

Samuel Gento Palacios. Catedrático de Universidad de Didáctica y Organización Escolar jubilado y Doctor Honoris Causa por la Universidad de Letonia. Ha sido consejero del Consejo Escolar de Educación del Estado e Inspector de Educación del Ministerio Español de Educación. Ha actuado como *link convenor* (coordinador) y, en la actualidad, es *honorary link-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA (European Association of Research in Education). Pertenece al Grupo de Investigación consolidado (ForInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación se centran en el liderazgo pedagógico, la educación en la diversidad y la calidad de la educación.

 <https://orcid.org/0000-0002-5847-2911>

Raúl González-Fernández. Profesor Contratado Doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Es *co-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA (European Association of Research in Education). Pertenece al Grupo de Investigación consolidado (ForInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación abordan el liderazgo educativo, el desarrollo de las instituciones educativas y la formación del profesorado de educación infantil.

 <https://orcid.org/0000-0001-5683-685X>

Ernesto López-Gómez. Profesor Titular de Didáctica y Organización Escolar en la UNED. Es *co-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA. Pertenece al Grupo de Investigación consolidado (Fo-

rInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación abarcan la formación del profesorado, la tutoría universitaria y la educación superior, y el liderazgo pedagógico.



<https://orcid.org/0000-0002-0679-5241>

Sumario *

Table of Contents **

La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI *The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century*

Editor invitado: Francisco López Rupérez
Guest editor: Francisco López Rupérez

Francisco López Rupérez

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI
Introduction: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

3

Estudios y ensayos *Studies and essays*

Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa
The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

13

José Luis Gaviria y David Reyero

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE
The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

31

Francisco López Rupérez

El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE
The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

55

José Luis Martínez López-Muñiz

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica
The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

69

Charles L. Glenn

Pluralismo educativo y niños vulnerables
Educational pluralism and vulnerable children

85

José Adolfo de Azcárraga

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España
The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve

111

* Todos los artículos están también publicados en inglés en la página web de la revista: <https://revistadepedagogia.org/en>.

** All the articles are also published in English on the web page of the journal: <https://revistadepedagogia.org/en>.

Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz
Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial
An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence 133

Francisco López Rupérez
La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE
The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE 155

Inmaculada Egido Gálvez
La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional
Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective 175

Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez
Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico
Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership 193

Reseñas bibliográficas

Escámez-Sánchez, J. y Peris-Cancio J.-A. (2021).
La universidad del siglo xxi y la sostenibilidad social (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).** La calidad en la educación (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella, I. (2020).** *El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes* (Alexandre Sotelino Losada). 211

Informaciones

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña; IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación. El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento de la resiliencia y el crecimiento postraumático»; XX Congreso Internacional de Investigación Educativa «Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos de crisis»; ECER Conference Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research. 223



ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid

Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership*

Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico

Samuel GENTO PALACIOS, PhD. Retired Full Professor. UNED (sgento@edu.uned.es).

Raúl GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ, PhD. Assistant Professor. UNED (raulgonzalez@edu.uned.es).

Ernesto LÓPEZ-GÓMEZ, PhD. Tenure Professor. UNED (elopez@edu.uned.es).

Abstract:

This article aims to develop a critical approach to three key aspects for the proper functioning of schools. First of all, school management, which includes collegial structures, the pedagogical leadership of the principal and the middle leadership of other educational leaders. Second, the autonomy of educational institutions, which lies between decentralisation and participation, and finally, accountability, as evidence of responsibility on the part of educational institutions. All three are considered substantive components, mediated through pedagogical leadership, for

the promotion of continuous improvement of educational institutions. Thus, school management, autonomy and accountability create a logical structure of links that could improve the quality of such institutions. Various considerations that recognise the central position of pedagogical leadership in educational institutions derive from this analytical framework. These considerations lead to proposals capable of guiding policies aimed at improving the functioning of educational institutions in the context of the educational reform underway, towards which the LOM-LOE (Organic Law 3/2020 of 29 December,

* Acknowledgments: This study was supported by the ForInterMed Consolidated Research Group (UNED/Ref.125) and was developed under the framework of the European Association "Leadership and Quality of Education".

Revision accepted: 2021-12-05.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 281 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: Gento Palacios, S., González-Fernández, R., & López-Gómez, E. (2022). Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico | *Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 193-209. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-07>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

which amends Organic Law 2/2006 of 3 May on Education) seems to be heading.

Keywords: heads of educational institutions, increasing autonomy, accountability, pedagogical leadership.

Resumen:

Este artículo pretende realizar una aproximación crítica a tres aspectos clave para el buen funcionamiento de los centros educativos. En primer lugar, a la dirección escolar, que comprende a los órganos colegiados, al liderazgo pedagógico de la dirección y al liderazgo intermedio de otros líderes educativos. En segundo lugar, a la autonomía de los centros educativos, que se sitúa entre la descentralización y la participación y, finalmente, a la rendición de cuentas, como evidencia de responsabilidad por parte de las instituciones educativas. Los tres resultan ser componen-

tes sustantivos, mediatizados a través del liderazgo pedagógico, para promover la mejora continua de las instituciones educativas. Así, dirección escolar, autonomía y rendición de cuentas dan forma a una lógica de vínculos que *de facto* pueden mejorar la calidad de tales instituciones. De este marco analítico se derivan diversas consideraciones, que parten de la posición central del liderazgo pedagógico en las instituciones educativas y que dan forma a propuestas susceptibles de orientar políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa en desarrollo hacia la que parece apuntar la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Descriptor: dirección de centros educativos, ampliación de autonomía, rendición de cuentas, liderazgo pedagógico.

1. Introduction

The implementation of Organic Law 3/2020 of 29 December, amending Organic Law 2/2006 of 3 May on Education (LOMLOE, Spanish acronym), will soon lead to changes in diverse areas of the educational system, affecting its levels, curriculum, educational approach to diversity and participation in and governance of educational institutions, to name a few. This article focuses precisely on these latter aspects, with the aim of analysing the functioning of educational institutions and exploring the implications of autonomy of schools and of accountability systems.

To this end, a critical analysis will be conducted of school management, which comprises collegial bodies, the pedagogical leadership of the principal and the middle leadership of other educational leaders. The autonomy of educational institutions, which lies between decentralisation and participation, and accountability, as evidence of responsibility, will also be addressed. All three are considered substantive components, mediated through pedagogical leadership, for the promotion of continuous improvement of educational institutions. Thus, school management, autonomy and accounta-

bility create a logical structure of links that could improve the quality of such institutions.

2. Heads of educational institutions

Within a broad participatory framework, school management is exercised specifically at the level of *individual action*, through the personal leadership of the principal and other middle leaders, and of *collegial structures*, consisting of two bodies -the School Council and each school's Executive Team-, which are responsible for the functioning of educational institutions. The aforementioned levels of action are described below.

2.1. The collegial structures for school management

In terms of collegial structures, the first relevant body is the School Council, which enables the educational community to participate in school governance and is composed of representatives of the teachers, the students and their parents, the city council and non-teaching staff, in addition to other executive positions within the school. Thus, it is an important body for decision-making and the educational community's professional, social and political participation; this is reflected in article 127 of the LOMLOE (2020), which assigns up to fourteen areas of competence to the School Council.

The second body, the Executive Team, is defined as a collegial management body of an executive nature in which

professionals or specialists within the scope of the school itself participate. It consists of single-member bodies responsible for the functioning of the school (generally the school principal, head teacher and the secretary). The duties performed by the Executive Team are outlined and stipulated in general regulations (such as those set out in art. 131 LOMLOE), and further developed in frameworks of school organisation and management. Gento (1994) has summarised them in five categories, indicated below, to clarify their purpose. The first refers to *production of results*, which requires using the school's resources to accomplish the best educational product by means of appropriate didactic-educational processes. The second duty refers to *research and development* for the purpose of promoting the school's innovative interests and providing aid in the development thereof. Another relevant dimension has to do with the *organisation of human resources* through a robust framework that provides a functional structure and facilitates monitoring and motivation of the professionals who work at the school, particularly the teachers, to promote an ethos that fosters institutional excellence. Finally, two other dimensions should be noted: the *financial management* aspect, for forecasting, distributing and accounting for resources, and the dimension related to *administrative treatment*, which entails active intervention in the school's internal management and taking part in institutional relations with other external bodies (such as the national, regional or local education departments, in addition to other sectors).

Therefore, the importance of the collegial structures for *proper* management of the educational institution within a framework of stakeholder participation at numerous levels becomes clear. Of course, in order for their actions to create a ripple effect, the internal relations between these bodies must be flexible, constructive and, ultimately, geared towards the institutional development of the school and the promotion of the best ways of driving student development (Ibáñez-Martín, 2009).

2.2. The pedagogical leadership of the principal or head

Besides the involvement of the School Council in an educational institution's management and the provision of expertise that is generally entrusted to the Executive Team, the legislation regulating the functioning of these institutions allows for active, customised leadership through the exercise of school management at the individual level by the principal or head of the educational institution. This figure is tasked not only with calling and presiding over all academic acts and meetings of the school's collegial bodies but also with performing executive duties in a customised manner. However, school management is not exercised within a void but rather quite the contrary, as it takes place within the framework of a specific legal and administrative organisation and is subject to national and regional regulations.

From this perspective, the general duties entrusted by regulation to school principals are those inherent to a position of leadership over a group or team of people.

Although the principal relies on the necessary collaboration provided by the members of the executive team, these general duties can be summarised as follows (Gento, 1994): forecasting, planning, management, organisation, coordination, innovation and control. As Fullan states (2014): "implementing relevant knowledge, solving complex problems and building a relationship of trust" (p. 59).

In sum, a head or principal with pedagogical leadership capacity (Bolívar, 2019; Gento, 2013; Llorent et al., 2017), who has significant opportunities to decisively influence a series of factors (resource management, setting and assessing educational targets, support for teaching quality, collaboration with the surrounding community, etc.) through which educational plans and programmes are implemented (González-Fernández et al., 2020; Shaked and Schechter, 2016; Wang et al., 2016), as well as promoting, through their work, the career development of the teaching staff, all of which has an indirect impact on the students' learning.

While a direct relationship between management leadership and students' academic results has not yet been proven (Grift, 1990; Mortimore et al., 1988; Sugrue, 2015; Wellisch et al., 1987), there is evidence about the indirect impact it has, seen in improvements in the workplace climate at the school (Er, 2021; López-Rupérez et al., 2020a; Pan and Chen, 2020). Thus, an indirect relationship does exist, given that the head or principal can have a decisive influence over the teaching staff while also providing the con-

ditions, context and resources that are needed for quality education. Through this mediated effect, according to Philip and Rolf (2011), “good principals are a necessary requirement for a good school” (p. 30). Indeed, the principal is considered an important driver of the components of an educational institution (Day et al., 2010; Leithwood et al., 2020). In fact, diverse studies have shown that the activity of the executive team represents the second most important factor, after the teaching work done by the teachers, in terms of impact on students’ learning (Hattie, 2009, 2011; Leithwood and Riehl, 2009; Pont et al., 2008).

2.3. Distributed middle leadership

It is also worth noting that leadership approaches focused exclusively on the principal display certain limitations due to the highly demanding nature and degree of responsibility required (Harris, 2013), while distributed leadership models have also been developed (Bush and Glover, 2014; Chi-Kin y Day, 2016; González-Fernández et al., 2021; Lipscombe et al., 2021; Tian et al., 2015). Under distributed leadership, relevant duties are assigned to middle leaders holding diverse formal positions which, in the Spanish system, include head teachers, department heads or similar roles (González-Fernández et al., 2020). These leadership roles, which mainly fall to the Executive Team, have a stronger direct influence over the teaching staff while also offering a link for cooperation with management. This entails not only a leadership position in the midst of the system, but also represents leadership

from the middle through a participatory approach that promotes collective responsibility and joint action by the teaching staff, thus making it possible to create professional communities that take the initiative instead of merely implementing what they are ordered to do (Hargreaves and Shirley, 2019; Harris et al., 2019; Netolicky, 2021).

It is important to note that, in addition to the roles of management and the middle leaders, distributed leadership models also include teaching staff leadership, the study of which has become consolidated in recent years as a relevant topic of research, as shown in the latest systematic literature reviews (Gumus et al., 2018; Nguyen et al., 2020; Schott et al., 2020). In this regard, the decisive control that teachers have over what happens in the classroom and with the students entrusted to them must be taken into account (Balduzzi, 2015; González-Fernández et al., 2019; López-Gómez et al., 2020).

At least formally, these international trends are included in the spirit of the LOMLOE (2020), as evidenced in its preamble in reference to school management as a “key factor” and a “priority” for the quality of the educational system, through the explicit mention of the figure of the principal, who must “combine the institutional responsibility of the school’s management as an organisation, administrative management, management of resources and leadership and pedagogical revitalisation, through a collaborative approach and seeking the log-

ical balance between administrative and pedagogical duties” (LOMLOE, 2020, article 131).

3. Autonomy of educational institutions and accountability systems

With regard to the functioning of educational institutions, paragraphs 3 and 4 of article 120 of this law also contain new elements about the autonomy of schools.

Thus, paragraph 3 is worded as follows: “the educational authorities shall promote the autonomy of schools so that their financial, material and human resources can respond to and ensure the feasibility of the educational projects and organisational proposals they draw up, after being evaluated and assessed accordingly. Schools supported by public funds must report the results obtained” (art. 120). The novelty in this point is the accountability, which is defined as a *duty* for schools supported by public funds.

In turn, paragraph 4 of said article has been updated to include the autonomy to promote “pedagogical innovation”, “educational programmes” and “rules of coexistence”, along with other aspects that have been carried over from the previous legislation, in a clear reference to fostering a broader sense of pedagogical autonomy. Therefore, the new law emphasises the autonomy of schools, particularly in terms of organisational and pedagogical autonomy, as well as accountability, as discussed below.

3.1. The autonomy of educational institutions: between decentralisation and participation

The idea of autonomy is linked to the decentralisation movement and to the admission of diverse proposals (including those of a private nature) within the field of education. While it is true that decentralisation is a relevant topic in the discussion on educational policies, centralised control over certain processes has been eased in diverse settings while at the same time the central authorities are exerting increasing influence on control over the system’s results, seeking this intended accountability.

The autonomy of educational institutions must necessarily be fostered through a dynamic of participation. Indeed, autonomy arises from participation in the sense that participating means actively taking part, intervening in decision-making rather than merely discussing via multi-directional channels of communication and consultation. Autonomy is actually a requirement for participation, which could hardly take place without it, given that it implies that the stakeholders can accept a share or part of the actual decision-making. Based on Lowin’s postulates (1968), full participation only occurs when decisions are made by the people who must execute them at each step affecting a scope of action: from establishing responsible units to restructuring them, decision-making and execution of decisions and assessment of processes and results, in addition to analysing the impact of said results.

The concept of autonomy, applied to a school or educational centre, can be understood as that entity's possibility to carry out, with a broad degree of freedom, an educational plan or project that is contextualised, defined, executed, monitored and assessed by those involved in the educational institution's mission (Gento, 1994). Thus, autonomy enables each school to construct its own project through shared decision-making, which affects the school as a whole, i.e., the teaching staff, students, non-teaching staff and other sectors involved. In this way, the school becomes more efficient at decision-making and has a greater capacity for developing its specific scholastic context.

Although evaluation and accountability to society are required for autonomous decision-making in an institutional setting, a lack of autonomy exempts its actors from responsibility for the results obtained, which limits their commitment (Casanova, 2021). This can happen, for example, when school management is judged (or held liable) for the results of actions over which autonomous decision-making was not possible. Therefore, autonomy means granting more institutional responsibility, which requires the professionals working at an educational institution to be committed to producing and executing initiatives that improve that school.

In this regard, school autonomy involves, firstly, granting teachers (within the school's concept and rules) a margin of freedom in their professional action to enable them to teach their own students in an original, personal manner (Gento,

1998), especially when it comes to methodology (Gento et al., 2018), and in the provision of the didactic materials and means to be used. Besides teaching staff, however, other professionals and sectors that also have a reasonable degree of autonomy and freedom in their decision-making have an impact on the functioning of a school. Here, non-teaching staff (specialists on diverse topics, social educators and others), students' parents (who are part of the governing bodies of all non-university institutions) and, in a certain sense, municipal representatives should be mentioned. A certain degree of autonomy should be given to those running private schools and to the range of social bodies that might have an impact on these institutions.

Furthermore, autonomy is developed at three main levels. On the one hand, there is *managerial autonomy*, which entails the capacity to act freely to forecast needs and internally manage and obtain resources. On the other, *organisational autonomy* stems from the specificity of the general orientation of the institution through its mission, as an expression of its aim or purpose, which gives rise to the way in which it plans for the diverse resources it has as an organisation (Gento, 1996). Finally, there is *pedagogical-didactic autonomy*, which refers to the way in which the institution acts to develop its basic educational approach and the way in which it strives to establish educational processes, the promotion of learning and the development of its students. The Educational Project can be mentioned as a basic reference on which to base pedagogical-di-

dactic autonomy, and it is also a driver for focusing on continual improvement and promoting quality within the institution (Gento, 1999).

Within the field of education, the dialectic between external control over educational institutions (and over the agents that work at such entities) and the levels of autonomy of such institutions and the professionals involved with them is becoming increasingly important. Although it may seem utopian or inappropriate to abandon one component or the other, the fact is that the relevance of progressing in the autonomy of educational institutions and professionals is becoming increasingly clear, thus granting them higher rates of self-control. This is even more necessary if one considers that teachers and education leaders are better prepared professionally.

Obviously, the room for freedom entailed in autonomy must be balanced with the need to keep educational institutions within the limits of the applicable legal framework. Effectively, there are guidelines and policies in place that affect and determine what can be done and to what extent autonomy can be exercised as part of a system. Therefore, the recognition and exercise of autonomy at schools leads one to consider that the educational authorities should play “a guiding role, which should be the blanket under which to comfortably exercise the approach and decision-making of a professional nature” (Darling-Hammond, 1997, p. 214).

3.2. Accountability as evidence of responsibility

The international discourse on new policies for regulating education is shifting from concepts of governing or management toward the idea of governance, which seems to imply that this development has not taken place unilaterally, but instead represents a complex, multi-level, multi-mediated process (Altrichter, 2010). In this way, the concept of governance aims to move beyond reductionist ideas of direct management to focus on procedures and mechanisms for coordinating actions within the educational system. The origins of regulatory governance date back to the 1980s when certain, mainly English-speaking, countries introduced structural reforms in the public administration in line with the convictions of neoliberalism. Subsequently, as economic globalisation expanded, other countries began to adopt similar policies as a means of evaluating and bolstering the competitiveness of their educational systems (Verger et al., 2019).

The focus on performance, equality and efficiency in educational systems has prompted social and political leaders to address the reform of governance in education (López Rupérez et al., 2020b). The contributions to this subject endeavour to analyse the relationship between several procedures of action at different levels in the educational system: in addition to expanding the aforementioned functional autonomy of educational institutions, they have the added responsibility of meeting certain requirements

included in what is known as *accountability*. This term, originally coined in the United States, refers to the reporting of accounts and was initially used in reference to «the use of funds earmarked for a certain purpose».

A review of the literature on the topic leads to the conclusion that there are a number of concepts of accountability due to its multifaceted nature (Fernández González et al., 2018), and that these depend, to a great extent, on the values and experience of those promoting them. Some authors identify the term with gathering information about schools' performance, while others see it as re-designing the governance structures in education; it can also be viewed as a performance contract or educational bonus, or a part of the educational systems (Levin, 1974); still others relate accountability with the auditing firm concept (Hopmann, 2008). Applied to the field of education, one essential purpose is usually mentioned, namely, to discern whether an educational system or its components account for their actions by achieving results in precise, objective, terms. To this end, a series of mechanisms and instruments is established, which the education authorities (central and regional governments) implement in order to estimate the extent to which other members of the educational system (such as teachers, managers, administrators or owners of educational institutions) fulfil the required responsibilities. In this way, accountability renders visible and intelligible the experiences, behaviour or results of individuals, groups or an edu-

cational institution as a whole. In sum, this is a social, public process that acts as a kind of external legitimation that can promote the effective functioning of organisations.

The approach to accountability in relation to school performance entails interpreting results arising from state evaluation programmes and other information, such as the socio-economic breakdown of the students and the comparison of results from different regions. This concept is comparable to a financial and performance audit, which affords information about many of the school's results and about the distribution of expenditure, the teaching staff and other variables linked to programme descriptions.

However, the reporting on performance raises two serious questions. The first is related to the unanimity of the objectives of education and the concern that the information obtained should be useful to all educational leaders, which entails accepting a highly questionable concept: that all the political processes lead to appropriate objectives for all the stakeholders. The second question revolves around whether merely gathering information can highlight results and, further still, begs the question of whether the data obtained actually guarantees proof of shortcomings in educational results.

However, the accountability "system" is complete when the data and information gathered is conveyed to the teaching staff, the executive team or man-

agers and, ultimately, to society. Based on this communication process, objectives and strategies can be formulated to address each institution's situation. At any rate, it is worth recalling how important it is that evaluations involving accountability processes be conducted in a systematic, regular and longitudinal manner, so that they generate relevant, meaningful data that can be used to guide decision-making and well-informed action.

What may occur in practice is that the agents who are to do the reporting (teachers or executive team at diverse levels) endeavour above all to improve their scores in accountability evaluations rather than engaging in a reflection and analysis to shed light on processes of change and improvement. Be that as it may, the requirements imposed on educational institutions may, in practice, represent a limitation of their autonomy and constrict their flexibility in terms of functioning by creating obligations that, in most cases, are controlled by the competent educational authorities.

In Spain, the term 'accountability' appears for the first time in Organic Law 2/2006 of 3 May on Education (LOE), while Organic Law 8/2013, of 9 December on Improving Educational Quality (LOMCE) expands the external evaluations. At present, the LOMLOE (2020) establishes a diagnostic evaluation of the competencies acquired by students in the fourth year of primary school (and in the second year of compulsory secondary school) which, as

indicated in the preamble of the law, "shall be indicative, formative and guiding for the schools, the students and their families and for the educational community as a whole". Therefore, "educational institutions shall take the results of these evaluations into account when designing their plans for improvement" (article 144.1) but "under no circumstances shall the results of these evaluations be used to establish classifications of schools" (article 144.3). These are clearly noble aims which, if implemented effectively, could lead to institutional improvement processes at the schools (Godfrey, 2020; Hutt and Polikoff, 2020).

4. Final comments: The central position of pedagogical leadership

This article aimed to develop a critical approach to diverse key aspects for the proper functioning of schools, such as school management, autonomy and accountability. Various considerations are presented below, deriving from this analytical framework, that recognise the central position of pedagogical leadership in educational institutions. These considerations lead to proposals capable of guiding policies aimed at improving the functioning of educational institutions in the context of the educational reform underway, towards which the LOMLOE (2020) seems to be heading.

The intended pedagogical leadership of the principal is clearly at risk of being eclipsed by management tasks,

which monopolise this figure's duties. When the most common tasks of a principal have to do with organising human resources, often unnecessary formal routines, drafting descriptive reports, extensive discussions on relatively unimportant decisions or responding to large volumes of e-mails, to name few, there is a radical problem of priorities that limits the capacity of school management and the ability to exercise pedagogical leadership (González-Fernández et al., 2020).

If this occurs, at least four direct effects could arise from this situation: a decline in energy and time to focus on what matters, a weakening of the principal's commitment to a role that in practice is not what was expected, a challenge in retaining school leaders and, finally, a lack of appeal in relation to exercising school management. In fact, considering that the principal's work is visible among the educational community, there are sometimes few teachers willing to accept the position and, while the reasons for this are diverse, they may be related to the restrictive conditions for exercising pedagogical leadership. In light of this situation, one significant challenge will definitely be accomplishing something that is noted in the preamble of the LOMLOE (2020): that the executive role be "stimulating and motivating, so as to encourage the best qualified teachers to accept this responsibility".

Therefore, three lines of action are proposed, which could prevent the principal from being overwhelmed by bureaucracy.

The first is to clarify the job description of a principal and decide whether the most relevant aspect of this person's job is the aspect to which the greatest efforts are devoted. The second has to do with raising awareness among principals about time management, which could give rise to ad hoc training plans to focus their priorities on pedagogical leadership. The third line of action, of an organisational nature, refers to redefining structures, which could, in practice, mean hiring new administrative staff to provide support for operational tasks, and to open up other middle leadership positions related to the head (a vice-principal or deputy head, for example) to strengthen distributed leadership.

These initiatives will be meaningful in the transition towards a greater professionalization of the executive role, through pedagogical leadership, which renders the position more attractive. This will be a significant challenge that should be addressed in the implementation of the LOMLOE and, to a great extent, it will entail providing structural and formal, as well as material, conditions to ensure that the exercise of the pedagogical leadership unequivocally referred to in art. 132 of said law arises from a greater professionalization of the executive tasks (Bolívar, 2021).

This professionalization requires, firstly, reflecting seriously on the procedure for hiring principals or heads. It also entails promoting initial training in pedagogical leadership and arranging appropriate resources for effective continuous training where there is the greatest need and de-

mand, as well as training about the most relevant issues for properly functioning schools in relation to bolstering strong, productive ties within the educational community, particularly with teaching staff. Finally, the implementation of professional and wage-related incentives should be considered.

In an era featuring high levels of responsibility and numerous tasks to be completed, it is easy for the principal to fall into a managerial leadership style in which the middle leadership structures are used for the delegation and distribution of duties, neglecting their potential as a framework for distributed leadership, which refers to sharing responsibilities and creating capacity within the school (Sugrue, 2015). Pedagogical leadership cannot be disguised as middle management, but rather, it must facilitate significant decision-making on the purpose and progress of the school in a *good* direction. Such decision-making occurs in a model that seems increasingly destined to shift from a centralised perspective to another view that fosters greater institutional autonomy, from which degrees of responsibility are expected through accountability. Obviously, when it does happen, greater school autonomy may also entail an increase in related responsibilities that do not always have to do with the genuine, original concept of pedagogical leadership. To reduce this indirect effect, some of the lines of action described above could be considered.

At any rate, autonomy enables the best decisions to be made for each school through structures of participation and

management, setting shared targets, establishing strategies and roadmaps and organising reasonable resources to accomplish this. In the effort to decentralise and promote participation, greater school autonomy makes it possible to increase the response capacity of the local setting, meet the students' needs better and to foster a more effective use of resources to meet those needs. Such autonomy also helps reduce bureaucracy and affords schools greater potential for innovation, in a broad sense. In this regard, it is essential for schools to have a degree of freedom to responsibly make decisions that affect curricular and pedagogical matters (relating to the curriculum and educational projects) and financing and material resources (reflecting the way of allocating and managing resources), which have a relevant impact on the teaching and learning. Granting schools autonomy should help improve student performance, although diverse studies have shown that the context can be a decisive mediator (Hanushek et al., 2013; Kameshwara et al., 2020).

In sum, the proposal consists in promoting a functional model for schools that harmoniously combines autonomy with accountability through educational policies that respond to the demand for educational institutions to report fulfilment of their responsibilities while also fostering cooperation instead of competition among students, teachers and schools. To this end, in addition to stable policies, it is also urgently essential to enable distributed, intelligent and creative pedagogical leadership to *let go* of administrative work and to avoid bureaucratic types of leadership.

References

- Altrichter, H. (2010). Konzepte der Lehrerfortbildung im Kontext von Veränderungen im Schulwesen [Concepts of teacher training in the context of changes in the school system]. In F. H. Müller, A. Eichenberger, M. Lüders y J. Mayr (Eds.), *Lehrerinnen und Lehrer Lernen* (pp. 17-34). Waxmann.
- Balduzzi, E. (2015). Liderazgo educativo del profesor en el aula y la personalización educativa [Educational leadership of the teacher in the classroom and educational personalisation]. *revista española de pedagogía*, 73 (260), 141-155.
- Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico [A school management with pedagogical leadership capacity]*. La Muralla.
- Bolívar, A. (2021). La dirección pedagógica en la LOMLOE: no todos los pasos adelante requeridos [Pedagogical guidance in the LOMLOE: Not all steps forward required]. *Boletín Dirección y Liderazgo Educativo*, 2, 26-28.
- Bush, T., & Glover, D. (2014). School leadership models: what do we know? *School Leadership & Management*, 34 (5), 553-571. <https://doi.org/10.1080/13632434.2014.928680>
- Casanova, M. A. (2021). Gestionar la autonomía pedagógica: un factor de calidad reconocido [Managing pedagogical autonomy: a recognised quality factor]. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19 (2), 9-22. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.2.001>
- Chi-Kin, J., & Day, C. (Eds.) (2016). *Quality and change in teacher education*. Springer.
- Darling-Hammond, L. (1997). *The right to learn*. Jossey-Bass.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, K., & Brown, E. (2010). *10 strong claims about successful*. College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Er, E. (2021). The relationship between principal leadership and teacher practice: Exploring the mediating effect of teachers' beliefs and professional learning. *Educational Studies*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/03055698.2021.1936458>
- Fernández-González, N., & Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo [The meanings of accountability in educational discourse]. *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51), 379-401. <https://doi.org/10.18504/pl2651-015-2018>
- Fullan, M. (2014). *The principal. Three keys to maximizing impact [El director. Tres claves para maximizar el impacto]*. Jossey-Bass.
- Gento, S. (1994). *Participación en la gestión educativa [Participation in educational management]*. Santillana.
- Gento, S. (1996). *Instituciones educativas para la calidad total [educational institutions for total quality]*. La Muralla.
- Gento, S. (1998). *Implantación de la calidad en instituciones educativas [Implantación de la calidad en instituciones educativas]*. UNED.
- Gento, S. (1999). Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional [Autonomy of the educational centre, promoter of institutional quality]. *Acción Pedagógica*, 8 (2), 30-45.
- Gento, S. (2013). Relevancia del liderazgo de la dirección para la calidad de la institución educativa [Relevance of management leadership for the quality of the educational institution]. *Participación educativa*, 2 (2), 1-13.
- Gento, S., González Fernández, R., Palomares Ruiz, A., & Orden Gutiérrez, V. J. (2018). Integración de perspectivas sobre el perfil metodológico de una educación de calidad [Integration of perspectives on the methodological profile of quality education]. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 70 (1), 25-42. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2017.50833>

- Godfrey, D. (Ed.). (2020). *School peer review for educational improvement and accountability: theory, practice and policy implications*. Springer.
- González-Fernández, R., Khampirat, B., López-Gómez, E., & Silfa-Senci3n, H. O. (2020). La evidencia del liderazgo pedag3gico de directores, jefes de estudios y profesorado desde la perspectiva de las partes interesadas [Evidence of pedagogical leadership of principals, heads of school and teachers from a stakeholder perspective]. *Estudios sobre Educaci3n*, 39, 207-228.
- González-Fernández, R., López-G3mez, E., Khampirat, B., & Gento, S. (2021). Medici3n de la importancia del liderazgo pedag3gico de acuerdo con la percepci3n de los evaluadores [Measuring the importance of pedagogical leadership as perceived by evaluators]. *Revista de Educaci3n*, 394, 39-65.
- González-Fernández, R., Palomares Ruiz, A., López-G3mez, E., & Gento Palacios, S. (2019). Explorando el liderazgo pedag3gico del docente: su dimensi3n formativa. *Contextos Educativos*, 24, 9-25. <http://doi.org/10.18172/con.3936>
- Grift, W. van de. (1990). Educational leadership and academic achievement in Elementary Education. *School Effectiveness Improvement*, 1 (1). 26-40. <https://doi.org/10.1080/0924345900010104>
- Gumus, S., Bellibas, M. S., Esen, M., & Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014 [Una revisi3n sistemática de estudios sobre modelos de liderazgo en la investigaci3n educativa desde 1980 hasta 2014]. *Educational Management Administration & Leadership*, 46 (1), 25-48. <https://doi.org/10.1177/1741143216659296>
- Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2019). Leading from the middle: its nature, origins and importance. *Journal of Professional Capital and Community*, 5 (1), 92-114. <https://doi.org/10.1108/JPC-06-2019-0013>
- Harris, A. (2013). Distributed leadership: friend or foe? *Educational Management Administration and Leadership*, 41 (5), 545-554. <https://doi.org/10.1177/1741143213497635>
- Harris, A., Jones, M., Ismail, N., & Nguyen, D. (2019). Middle leaders and middle leadership in schools: Exploring the knowledge base (2003-2017). *School Leadership & Management*, 39 (3-4), 255-277.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement [Aprendizaje visible: una sntesis de m3s de 800 metaanálisis relacionados con el rendimiento]*. Teachers College Press.
- Hattie, J. (2011). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning [Aprendizaje visible para profesores: maximizar el impacto en el aprendizaje]*. Routledge.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability [Ningún ni3o, ninguna escuela, ning3n estado se queda atr3s: la educaci3n en la era de la responsabilidad]. *Journal of Curriculum Studies*, 40 (4), 417-456. <https://doi.org/10.1080/00220270801989818>
- Hutt, E., & Polikoff, M. S. (2020). Toward a framework for public accountability in education reform. *Educational Researcher*, 49 (7), 503-511.
- Ib3ñez-Martín, J. A. (2009). Elementos b3sicos de un ethos escolar orientado a la excelencia [Basic elements of an excellence-oriented school ethos]. In J. A. Ib3ñez-Martín (Coord.), *Educaci3n, Conocimiento y Justicia* (pp. 315-318). Dykinson.
- Kameshwara, K. K., Sandoval-Hernandez, A., Shields, R., & Dhanda, K. R. (2020). A false promise? Decentralization in education systems across the globe. *International Journal of Educational Research*, 104, 101669. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101669>

- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management, 40* (1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077>
- Leithwood, K., & Riehl, C. (2009). ¿Qué sabemos sobre liderazgo educativo? In K. Leithwood (Ed.), *Cómo liderar nuestras escuelas. Aportes desde la Investigación* (pp. 17-34). Fundación Chile.
- Levin, H. (1974). A conceptual framework for accountability in education. *The School Review, 82* (3), 363-391.
- Lipscombe, K., Tindall-Ford, S., & Lamanna, J. (2021). School middle leadership: A systematic review. *Educational Management Administration & Leadership*. <https://doi.org/10.1177/1741143220983328>
- Llorent-Bedmar, V., Cobano-Delgado, V., & Navarro-Granados, M. (2017). Liderazgo Pedagógico y dirección escolar en contextos desfavorecidos [School leadership and school management in underprivileged areas]. **revista española de pedagogía, 75** (268), 541-564. <https://doi.org/10.22550/REP75-3-2017-04>
- López Rupérez, F., García, I., & Expósito-Casas, E. (2020a). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and recommendations. *Leadership and Policy in Schools, 1*-20. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>
- López Rupérez, F., García, I., & Expósito-Casas, E. (2020b). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos [An analytical framework for the evaluation of the quality of governance of education systems]. *Revista Iberoamericana de Educación, 83* (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López-Gómez, E., González-Fernández, R., Medina, A., & Gento, S. (2020). Proposal to promote quality of education: A view from Spain. In H. Flavian (Ed.), *From Pedagogy to Quality Assurance in Education: An International Perspective* (pp. 29-44). Emerald Publishing Limited.
- Lowin, A. (1968). Participative decision making: A model, literature critique, and prescriptions for research. *Organizational Behavior & Human Performance, 3* (1), 68-106. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(68\)90028-7](https://doi.org/10.1016/0030-5073(68)90028-7)
- Mortimore, P. (1993). School effectiveness and the management of effective learning and teaching. *School Effectiveness and School Improvement, 4* (4), 290-310. <https://doi.org/10.1080/0924345930040404>
- Netolicky, D. (Ed.) (2021). *Future alternatives for educational*. Routledge.
- Nguyen, D., Harris, A., & Ng, D. (2020). A review of the empirical research on teacher leadership (2003-2017): Evidence, patterns and implications. *Journal of Educational Administration, 58* (1), 60-80. <https://doi.org/10.1108/JEA-02-2018-0023>
- Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOE). *Spanish Official State Gazette, 106*, 4 May 2006, pages 17158 to 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Organic Law 8/2013, of 9 December, for the Improvement of the Quality of Education (LOMCE). *Spanish Official State Gazette, 295*, of 10 December 2013, pages 97858 to 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOMLOE). *Spanish Official State Gazette, 340*, of 30 December 2020, pages 122868 to 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Pan, H. L. W., & Chen, W. Y. (2021). How principal leadership facilitates teacher learning through teacher leadership: Determining the critical path. *Educational Management Administration & Leadership, 49* (3), 454-470. <https://doi.org/10.1177/1741143220913553>
- Phillip, E., & Rolf, H. G. (2011). *Schulprogramme und Leitbilder Entwickeln [Develop school programmes and mission statements]*. Beltz.

- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership*. OECD.
- Schott, C., van Roekel, H., & Tummers, L. (2020). Teacher leadership: A systematic review, methodological quality assessment and conceptual framework. *Educational Research Review*, 31 (3). <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100352>
- Shaked, H., & Schechter, C. (2016). Systems thinking among school middle leaders [Pensamiento sistémico entre líderes intermedios de escuelas]. *Educational Management Administration & Leadership*, 45 (4), 699-718. <https://doi.org/10.1177/1741143215617949>
- Sugrue, C. (2015). *Unmasking school*. Springer.
- Tian, M., Risku, M., & Collin, K. (2015). A meta-analysis of distributed leadership from 2002 to 2013: theory development, empirical evidence and future research focus. *Educational Management Administration & Leadership*, 44 (1), 146-164. <https://doi.org/10.1177/1741143214558576>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40 (2), 248-270. <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>
- Wang, L. H., Gurr, D., & Drysdale, L. (2016). Successful school leadership: Case studies of four Singapore primary schools. *Journal of Educational Administration*, 54 (3), 270-287. <https://doi.org/10.1108/JEA-03-2015-0022>
- Wellisch, J. B., McQueen, A. H., Carriere, R. A., & Duck, G. A. (1987). School management and organization in successful school. *Sociology of Education*, 51 (3), 211-226.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado [The school, the state and the market]*. Morata.

Authors' biographies

Samuel Gento Palacios. Retired Professor of Didactics and School Organisation. He has an honorary doctorate from the University of Latvia. He was a member of the National Education School Council and Inspector of Education of the Spanish Ministry of Education. He has acted as the 'link convenor' and is currently 'honorary link convenor' of Network 11 on "Educational Improvement and Quality Assurance" of the EERA (European Association of Research in Education). He belongs to the consolidated research group (ForInterMed, UNED / Ref. 125). His research interests focus on pedagogical leadership, education in diversity and educational quality.



<https://orcid.org/0000-0002-5847-2911>

Raúl González-Fernández. Assistant Professor at Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). He is 'co-convenor' of Network 11 on "Educational Improvement and Quality Assurance" of the EERA (European Association of Research in Education). He belongs to the consolidated research group (ForInterMed, UNED / Ref.125). His research interests include educational leadership, development of educational institutions and early education teacher training.



<https://orcid.org/0000-0001-5683-685X>

Ernesto López-Gómez. Tenure Professor of Didactics and School Organisation, UNED. He belongs to the con-

solidated research group (ForInterMed, UNED / Ref. 125) and is 'co-convenor' of Network 11 on "Educational Improvement and Quality Assurance" of the EERA. His research interests include

teacher training, university tutoring and higher education and pedagogical leadership.



<https://orcid.org/0000-0002-0679-5241>

Table of contents

Sumario

The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI

Guest editor: Francisco López Rupérez

Editor invitado: Francisco López Rupérez

Francisco López Rupérez

Presentation: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI

3

Studies and essays ***Estudios y ensayos***

Francisco Esteban Bara, & Fernando Gil Cantero

The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa

13

José Luis Gaviria, & David Reyero

The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE

31

Francisco López Rupérez

The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE

El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE

55

José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica

69

Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

Pluralismo educativo y niños vulnerables

85

José Adolfo de Azcárraga

The new Spanish educational legislation:

Why public education will not improve

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España

111

Testing and proposals *Investigaciones y propuestas*

María Teresa Ballestar, Jorge Sainz, & Ismael Sanz
An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence
Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial **133**

Francisco López Rupérez
The quality of governance of the education system.
The case of the LOMLOE
La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE **155**

Inmaculada Egido Gálvez
Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective
La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional **175**

Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández, & Ernesto López-Gómez
Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership
Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico **193**

Book reviews *Reseñas bibliográficas*

Escámez-Sánchez, J., & Peris-Cancio J.-A. (2021).
La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social [The 21st century university and social sustainability] (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).**
La calidad en la educación [Quality in education] (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M., & Mella, I. (2020).**
El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes [Service-learning and university education. Making competent people] (Alexandre Sotelino Losada). **211**

This is the English version of the research articles and book reviews published originally in the Spanish printed version of issue 281 of the **revista española de pedagogía**. The full Spanish version of this issue can also be found on the journal's website <http://revistadepedagogia.org>.



ISSN: 0034-9461 (Print), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid