

EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN ESPAÑA: RECORRIDO POR MÁS DE UN SIGLO DE HISTORIA

EVOLUTION OF SCHOOL MANGEMENT IN SPAIN: A WALK/TOUR THROUGH MORE THAN A CENTURY OF HISTORY

Marina A. García Garnica

AULA DE ENCUENTRO • NÚM. 16 • VOL. 1 • pp. 139 - 155 • AÑO 2014

RESUMEN

Comprender el modelo directivo que prima en la actualidad en España requiere conocer su origen y trayectoria.

A continuación se realiza una amplia revisión de las leyes de educación españolas, con el objetivo de analizar la evolución que ha sufrido la dirección en base a la normativa vigente en cada momento, centrándonos en aspectos tales como el modo de elección, los requisitos para acceder al cargo, las funciones que se le asignan, entre otros, teniendo en cuenta que son estos elementos los que determinan el tipo de modelo directivo.

A lo largo de esta revisión prevalece un modelo directivo no profesional y centrado en labores de gestión, que se aleja bastante de los rasgos que presenta la dirección en el resto de países de Europa. Este modelo acarrea bastantes problemas y aporta pocos aspectos favorables, siendo cada día más necesario emprender una reforma hacia los cánones europeos.

HISTORIANDO

PALABRAS CLAVE

Dirección escolar, legislación educativa, modelo directivo.

ABSTRACT

Understanding the management model that prevails today in Spain requires knowing its origin and its trajectory.

We carried out a comprehensive review of Spanish education laws in order to analyse the evolution that school management has undergone according to current regulations through time, focusing on aspects such as the mode of election, the requirements to get the position, the functions assigned to it, among others. These are the elements that determine the type of management model.

Throughout this review, a non-professional management model prevails, focused on bureaucratic tasks, which differs from the management features in other European countries. This model, which provokes many problems and provides few positive aspects, must be reformed towards European standards.

KEY WORDS

School management, education legislation, management model.

1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo ocurrido en Educación Secundaria, donde la dirección es tan antigua como la propia institución, en Primaria la aparición de esta figura se remonta a finales del siglo diecinueve con la Ley Moyano (1857) y la creación de la escuela graduada, donde comienza a ser ineludible (Arias y Cantón, 2006).

En 1898 aparece por primera vez en el BOE la figura del director, aunque habría que esperar hasta 1905 para que su funcionamiento fuera efectivo y se extendiera a las escuelas públicas.

Sin duda, la creación de la dirección escolar fue una gran fuente de problemas. Según Estruch (2002a), a principios de siglo se produjeron grandes resistencias a la dirección tanto a nivel interno, por parte de los maestros que veían con rivalidad que un compañero se convirtiera en su superior directo, como externo, desde la inspección que temía que su función dejara de ser necesaria.

Precisamente en este contexto se produjo un fuerte debate entre dos concepciones de la dirección completamente antagónicas. En primer lugar, un tipo de dirección de carácter débil, defendido por el cuerpo de maestros, que accede al cargo por un breve periodo de tiempo, sin ningún requisito ni formación específica y que no ejerce funciones más allá de las meramente administrativas. El segundo perfil, más fuerte y ligado a las tendencias profesionales europeas, dibuja una dirección que debe superar un duro proceso de selección, que permanece en el cargo por tiempo indefinido y ejerce sobre todo labores pedagógicas. Desafortunadamente, las continuas presiones del colectivo docente declararon vencedor al primer modelo, el menos profesional. Los maestros se comprometieron a aceptar la figura del director bajo la exigencia de que fuera elegido por ellos y entre ellos, y que su permanencia en el cargo fuera temporal (Estruch, 2002a; Viñao, 2004).

Nos encontramos desde los inicios de la dirección en nuestro país con varias problemáticas que, en algunos casos, se mantienen hasta la actualidad. Es el comienzo del corporativismo y el director compañero, y se muestra ya una clara diferencia con los modelos europeos, en los que el director es elegido entre docentes ajenos al centro y durante un periodo de tiempo indefinido. Son dos claves de la profesionalización de la dirección, que aún a día de hoy permanecen ausentes en nuestro sistema, y que permiten que pueda ejercer las funciones de autoridad y control/evaluación que le son propias, sin

estar sujeta al rol de compañero que debe a sus iguales el cargo y que en un futuro no muy lejano volverá al ejercicio de la docencia entre ellos.

Como se puede observar, la dirección se planteó desde sus orígenes como una figura muy debilitada, con escasa autonomía y elevada dependencia de la inspección y la administración educativa; situación que se agudizó en el periodo dictatorial con un contexto autoritario y represor.

2. LA DIRECCIÓN ESCOLAR HASTA LA CONSTITUCIÓN: UN PERIODO DE FÉRREO CONTROL

Hay que destacar tres momentos clave en la evolución de la función directiva en España en el periodo preconstitucional:

- La Real Orden de 10 de marzo de 1911 y el Reglamento de las Escuelas Graduadas (1918).
- La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media (1953) y el Reglamento del Cuerpo de Directores (1967).
- La Ley General de Educación (1970) y el Decreto de 30 de agosto de 1974.

Fue con la Real Orden de 10 de marzo de 1911 cuando se especificaron por primera vez cuáles eran las funciones del director. Este proceso culminó en 1918, cuando el Reglamento de las Escuelas Graduadas determinó el procedimiento para la selección de directores.

Ambas normativas construyen un perfil del director que es maestro a su vez, que no necesita una formación específica para optar al cargo, pero sí experiencia previa como docente, y que debe actuar bajo el asesoramiento de la junta de profesores. Su designación es competencia directa del Ministerio de Educación, sin tener en cuenta las opiniones del claustro de profesores del centro.

Las funciones del director establecidas por este Reglamento son muy variadas; sin embargo, durante este periodo se desarrollan principalmente funciones de tipo administrativas y representativas, dejándose al margen labores de carácter pedagógico como la supervisión de la actividad docente, la elaboración de programas o la formación de los maestros (López Yáñez et al., 2003; Arias y Cantón, 2006).

Con la República los requisitos de acceso a la dirección son modificados, siendo necesario superar tres pruebas en los centros de más de seis grados (ejercicio escrito sobre un texto de pedagogía, desarrollo de un tema sobre legislación u organización escolar y exposición de una lección ante un grupo de alumnos). En las escuelas más pequeñas la elección estaba en manos de la administración, siguiendo las propuestas de los docentes del centro y la inspección.

Terminada la Guerra Civil se promulga la Ley de Instrucción Primaria (1945) que promueve una educación con valores acordes a la situación y declara la Educación Primaria como obligatoria y gratuita; y posteriormente, la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media (1953) que establece el modelo de dirección escolar:

- Es la administración la que nombra al director del centro de la terna de profesores numerarios propuesta por el claustro y el rector de distrito, teniendo potestad para desestimar la propuesta y para cesar al director.
- En el proceso de selección cobra especial importancia la experiencia docente, la categoría y la antigüedad, sin que se requiera formación específica para el cargo.
- Su labor es marcadamente burocrática: es el representante jurídico del centro y goza de una situación administrativa superior a la de sus compañeros docentes.
- Existe un gran control político sobre la dirección, tomando ésta un cariz político-administrativo.
- Comienza a separarse la función directiva de la docente e incluso se establecen condiciones para la creación de un estatus directivo.

Durante este periodo gravemente marcado por un contexto político, ideológico y educativo autócrata y no participativo se constituye un modelo de dirección jerárquico, autoritario, burocrático y centralista, que se acentuaría aún más con la aparición del Cuerpo de Directores.

En 1965 con la Ley de Reforma de la Enseñanza Primaria se crea “el Cuerpo de Directores Escolares”, que se materializaría en 1967 con el Decreto de 20 de abril por el que se aprobó el reglamento de acceso al mismo. Este proceso incluye dos fases sucesivas y eliminatorias:

1. Una oposición libre a la que podían presentarse maestros con, al menos, cinco años de servicio o licenciados con dos.
2. Un curso de formación teórico-práctico de un año de duración.

Se configura un director con un perfil autoritario y autocrático centrado en labores de gestión. Sus funciones consisten principalmente en representar al centro a nivel institucional, velar por el cumplimiento de las normas, coordinar al profesorado, presidir cualquier institución dependiente del centro y custodiar las instalaciones del mismo.

Esta ley tomaba algunas características profesionales de los modelos europeos (directores ajenos al centro, mayores exigencias formativas, endurecimiento del proceso de selección y creación de una identidad profesional) pero mantuvo, al igual que en momentos anteriores del régimen, el matiz político.

La creación de este cuerpo supuso la combinación del modelo profesional con una dependencia absoluta de la administración, en palabras de Viñao (2004), una profesionalización tecnoburocrática de la dirección escolar. Sin embargo, las escasas plazas dotadas para el cuerpo, acompañado de la supresión del mismo tan sólo tres años después con la Ley General de Educación, hizo que la experiencia afectara a un reducido número de escuelas.

Siguiendo a Arias y Cantón (2006), durante el periodo franquista la dirección se caracterizó por una estructura jerárquica y vertical, un férreo control ideológico y la escasa formación específica, realizándose la selección en base a la afinidad política. Durante esta etapa la dirección osciló, como es propio del modelo español, entre el control propio

de un Estado centralista y ciertas concesiones al colectivo docente. Las concesiones de autonomía a los centros dependieron en todos los casos, del grado de fidelidad y afinidad política de los mismos.

Ya en 1970 la Ley General de Educación hacía gala de ciertos tintes democráticos, estableciendo entre sus objetivos fundamentales hacer partícipes de la educación a todos los españoles, ofrecer igualdad de oportunidades educativas y desarrollar al máximo las capacidades de todos los alumnos.

Con ella quedó abolido el Cuerpo de Directores, aunque habría que esperar al Decreto de 30 de agosto de 1974 para que se regulara el ejercicio de la función directiva en los centros públicos de Educación General Básica. Este decreto determina que todo centro tendrá un director, que deberá pertenecer al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, poseer una especial formación educativa y someterse a reentrenamiento periódico para ejercer permanentemente la función directiva. El director es elegido por la administración, “oído” el claustro y el consejo asesor, y entre sus funciones estarán las de carácter administrativo, pero también las docentes.

Sin embargo, el texto legal planteaba una falta de concreción en lo referente al proceso de elección de los directores, puesto que la afirmación “oído claustro y consejo asesor” quedaba completamente abierta a la interpretación, desde opciones más autoritarias a otras meramente participativas, variando el procedimiento de acceso en función del contexto.

Por otra parte, el texto también planteaba una cierta contradicción en lo referente a la formación que dotaba al cargo de cierto carácter profesional, ya que quedaría rápidamente olvidada y reducida a “cursillos” de habilitación, que simplemente acallaban las palabras de aquellos que defendían la necesidad de una dirección de corte profesional.

En definitiva, la ley de 1970 modificó muy poco el modelo directivo propio de la etapa anterior, conformando una dirección que seguía siendo unipersonal, jerárquica, marcadamente burocrática, poco participativa, centralizada y dependiente en gran medida de la administración. La mayor variación se produjo en lo relativo al carácter profesional, desapareciendo cualquier resquicio al eliminar el cuerpo de directores.

3. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: LA LOECE, LA PRIMERA LEY EDUCATIVA CONSTITUCIONAL

Todo el panorama educativo, incluida la dirección escolar, sufriría un gran cambio a partir de los años setenta. Durante esta década se producen grandes hitos en la historia de España: la caída del Régimen Franquista, la Transición hacia la Democracia y la aprobación de la Constitución (1978).

En la Península Ibérica la caída de las dos dictaduras provocó una gran inestabilidad política y social, convirtiendo al sistema educativo en el escenario de novedosos proyectos políticos que tenían como objetivo una transformación social radical. En los centros se produjeron todo tipo de situaciones, con predominio de experiencias autoges-

tionarias como forma de rechazo ante todo símbolo de autoridad y jerarquía que recordara a la dictadura recién abolida. Toda la educación, especialmente el sector público, quedó completamente marcada por la ideología antiautoritaria y autogestionaria, perviviendo con el paso del tiempo en la cultura escolar (Estruch, 2002a). Esta cultura autogestionaria, defendida especialmente por los sectores izquierdistas, quedaría plasmada en la Constitución.

“Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca” (Constitución Española, 1978: 29318).

Los gobiernos de Unión de Centro Democrático (UCD) iniciaron la transformación del sistema educativo. Su proyecto más relevante fue la **Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980)**. Esta ley estableció por primera vez un modelo directivo de corte semiprofesional, exigiendo a los candidatos una formación para el desarrollo de sus funciones. El director es nombrado entre el profesorado numerario del centro en base a los criterios de mérito, capacidad y publicidad y ejerce, en su mayoría, funciones de gestión.

Una de las principales novedades que incorpora la LOECE es la presencia de más de un órgano de gobierno en el centro educativo, dividiendo el poder entre órganos de gobierno unipersonales y colegiados. Esta ley pretendió conjugar una gestión compartida entre el director y la comunidad escolar, con una dirección semiprofesional.

A pesar de que permanecían presentes resquicios del corporativismo y estaban ausentes las tan fundamentales labores pedagógicas, esta ley suponía avances importantes y necesarios en el camino hacia la adopción de un modelo profesional a través de tímidas medidas relacionadas con el proceso de elección, la estabilidad en el cargo y la formación.

La LOECE mantuvo el tradicional control de la administración, tan característico de la época franquista, que era en definitiva quien seleccionaba al director, en este caso en base a sus méritos y capacidades. No ha de extrañar que, en un contexto de dictadura recién abolida y ansias de democracia, esta ley fuera rechazada por los sectores de izquierda, que defendían un modelo directivo más cercano a los planteamientos participativos, y a los que el control por parte de la administración les recordaba al autoritarismo y la dedocracia. Esta ley fue derogada nada más llegar al gobierno el Partido Socialista, impidiendo que se desarrollara plenamente.

4. EL CORPORATIVISMO Y LA AUSENCIA DE CANDIDATOS DEL MODELO DIRECTIVO DE LA LOECE

Cuando en 1982 el Partido Socialista accedió al gobierno la LOECE dejó de aplicarse por completo, afectando también al proceso de acceso a la dirección. A partir de este momento los centros educativos, especialmente los públicos, funcionaron al respecto en una situación semilegal respaldada por la política permisiva de las autoridades

educativas. Esta situación tuvo como consecuencia el desarrollo en los centros de una cultura de autonomía y rechazo hacia el control de la administración que seguiría vigente en los años siguientes.

Bajo este clima de hostilidad, el gobierno socialista promulga en **1985 la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE)**, que supuso un cambio radical en el sistema educativo, así como en el mecanismo de acceso y elección de la dirección.

La LODE da lugar a la aparición de un órgano de carácter social y profesional, el “consejo escolar”, conformado por representantes de todos los estamentos del centro, que mantiene el carácter autogestionario de la década de los setenta. A este colectivo se le trasfieren funciones de gestión y gobierno del centro que estaban hasta entonces en manos de la administración, entre ellas elegir al director y designar al equipo directivo por él propuesto.

Con la creación del consejo escolar se introducía un modelo participativo que se superpone al anterior (centralista y dependiente de la administración) sin llegar a sustituirlo. Es por ello que como afirma Estruch (2002a), esta ley aún teniendo una inspiración autogestionaria habría que considerarla “cogestionaria”, ya que establece una gestión compartida entre la administración y el consejo escolar.

En el título tercero de esta ley se establecen las normas referentes a los órganos de gobierno del centro, desarrolladas posteriormente en **el Real Decreto, de 18 de diciembre de 1985, por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional**. Dicho documento determina el procedimiento electoral para la designación y nombramiento de los órganos unipersonales de gobierno, así como las competencias que les corresponden a los mismos.

PROCESO DE SELECCIÓN DE DIRECTORES LODE	
1.	Requisitos para presentar la candidatura a la dirección de centros: <ul style="list-style-type: none"> • Ser docente con destino definitivo en el centro. • Tener una permanencia de al menos un año en el mismo. • Tener una antigüedad de tres años como docente en un centro de la misma índole.
2.	Los candidatos deben presentar ante el consejo escolar las directrices de su programa directivo y sus méritos profesionales.
3.	El director del centro será elegido por la mayoría absoluta del consejo escolar y nombrado por la administración educativa competente.
4.	En ausencia de candidatos o en centros de nueva creación la selección la realizará la administración entre el profesorado del centro o profesores numerarios de otros centros y será provisional.
5.	El mandato es de 3 años.

Tabla 1: Proceso de selección de directores de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (1985)

A modo de síntesis, puede decirse que el director de la LODE desempeña sus funciones bajo tres instancias: el claustro, el consejo escolar y la inspección. De forma que las labores de planificación, organización, dirección y control las realiza a modo de sugerencia, ya que la permanencia en el cargo depende de los intereses de estos tres colectivos (Arias y Cantón, 2006). Por tanto, el director actúa únicamente como ejecutor de las decisiones tomadas por el consejo escolar y como coordinador de la comunidad educativa. Todas estas funciones determinan un perfil directivo que sigue manteniendo el carácter técnico, permaneciendo ausentes las labores pedagógicas y la toma de decisiones.

En contra de lo que pueda parecer, las competencias del director establecidas por la LODE no eran novedosas, sino que se definen en los mismos términos que en la LOECE. Sin embargo, como dice Estruch (2002a), lo que sí se modificó fue el grado de viabilidad de la dirección, reduciendo la capacidad de llevar a la práctica con eficacia las competencias establecidas a nivel legal, haciendo muy difícil el ejercicio de la dirección, atrapada entre la representación de la administración y el claustro de profesores al mismo tiempo.

La LODE configura un modelo democrático y no profesional, vigente aún en la actualidad, singular en el mundo entero y tan sólo comparable al de Portugal; que busca una combinación de las nuevas tendencias participativas con la tradicional jerarquía y dependencia de la administración. Sin embargo, este modelo en sus inicios participativo, fue tornándose en corporativo, y la autogestión se convirtió en una gestión ejercida por el propio profesorado.

Sin lugar a dudas, dos son las notas principales que caracterizan la decadencia del modelo directivo implantado por la LODE: la marcada ausencia de candidatos a la dirección con la consecuente designación por parte de la administración y la escasa participación de los miembros no docentes del consejo escolar en la elección del director.

“(…) En la ficción legal, efectivamente, el director es elegido por el Consejo. En la práctica, éste no pasa de refrendar al candidato único, que es tal porque ya ha sido filtrado y dejado como tal por el claustro, sea constituido formalmente o en su simple funcionamiento informal. (...) Nos encontramos, pues, ante un fuerte déficit en la pretendidamente democrática y participativa cultura de los centros de enseñanza: directores designados en vez de elegidos, elegidos por el claustro en vez de por el consejo o elegidos en un consejo constreñido y dominado por el claustro. Hay excepciones y señales en sentido contrario, pero no son muchas (...)” (Fernández Enguita, 2007: 512 y 513).

Pero hasta cierto punto es comprensible esta voluminosa ausencia de candidaturas, justificada en la carencia de atractivo de un cargo que supone el ejercicio de innumerables funciones de gestión con escasa formación específica y apoyo administrativo, a lo que hay que sumar las reducidas compensaciones, la escasa capacidad para resolver problemas y tomar decisiones, y las constantes presiones entre el poder de la administración y el profesorado del centro.

En definitiva, el periodo de duración de esta ley se caracterizó por la ausencia de candidatos a la dirección; de modo que, casi la mitad de las direcciones de centros tuvieron

que cubrirse por designación obligada, recayendo en docentes que no deseaban ocupar el cargo. Estos nombramientos han supuesto un elevado coste para la eficacia global del sistema educativo y han desacreditado el modelo directivo de la LODE, produciendo efectos inversos a sus principios de participación democrática.

Desde el momento de su implantación, el modelo directivo de la LODE ha recibido grandes críticas, debido no sólo a la ausencia extendida de candidaturas, sino también, a la falta de apoyo recibida por los directores en el ejercicio de sus funciones (Batanaz y Álvarez, 2002), por parte tanto de la administración como de los profesionales de la docencia.

Como puede observarse, este modelo es completamente antagónico a las líneas directivas profesionales marcadas a nivel europeo y presenta grandes carencias que dificultan la mejora de los resultados y la calidad educativa.

5. LA LOPEG: SUPERFICIALES INTENTOS POR HACER MÁS ATRA-YENTE EL CARGO DIRECTIVO

A comienzos de la década de los noventa se producen grandes cambios en el panorama educativo de la mano de la **Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)**, más conocida como **LOGSE**. Esta ley comporta elementos muy innovadores en la estructura del sistema escolar, sus etapas y enseñanzas, también en lo referente a las responsabilidades y autonomía de los centros y del profesorado en el desarrollo del currículum, así como en la evaluación del conjunto del sistema.

Posteriormente, en 1995, se hace pública La **Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG)** que profundiza lo establecido por la Ley reguladora del Derecho a la Educación (1985) en lo referente a la participación de la comunidad educativa, así como a la organización y las funciones de los órganos de gobierno de los centros públicos, ajustándolo a lo dispuesto en la LOGSE.

En su Título II regula los órganos de gobierno de los centros públicos. En él se determina todo lo referente al proceso para la elección y cese del director, los requisitos para ser candidato, las competencias que le corresponden, los años de mandato y las medidas de apoyo al ejercicio de la función directiva.

PROCESO DE SELECCIÓN DE DIRECTORES LOPEG

1. **Requisitos para presentar la candidatura:**
 - Ser profesor funcionario de carrera.
 - Tener una antigüedad de al menos 5 años en la función pública docente.
 - Haber sido profesor durante este mismo periodo en un centro del mismo nivel y régimen.
 - Tener destino definitivo en el centro con antigüedad de 1 año.
 - Haber sido acreditado por la administración para ejercer la función directiva.
2. **La acreditación para ejercer la dirección se concederá directamente a todos aquellos docentes que hayan ocupado el cargo durante 4 años. En el resto de los casos se exigirá la superación de los programas formativos organizados por la administración o estar en posesión de una titulación relacionada con la función directiva, además de tener experiencia y una valoración positiva en el ejercicio de otro cargo del equipo directivo o en labores docentes o de coordinación pedagógica.**
3. **Los candidatos deberán presentar al consejo escolar su programa de dirección, que incluirá su propuesta de gobierno, sus méritos y la acreditación.**
4. **El director será elegido por el consejo escolar, requiriéndose la mayoría absoluta, y nombrado por la administración.**
5. **Ante la ausencia de candidatos o en centros de nueva creación la selección corresponde a la administración entre profesores funcionarios con más de 5 años de antigüedad en centros similares.**
6. **La duración del mandato es de cuatro años.**
7. **Podrán desempeñar el mandato un máximo de tres candidaturas en el mismo centro.**

Tabla 2: Proceso de selección de directores establecido por la Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG, 1985)

La LOPEG establece un nuevo sistema de elección del director en los centros públicos, conservando en sus líneas principales los aspectos marcados por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y perpetuando un modelo no profesional, participativo, colegiado y centralizado. Introduce como novedad principal una mayor exigencia en la experiencia profesional y la formación de los candidatos al cargo de director, estableciendo entre los requisitos tener una antigüedad de, al menos, cinco años en la docencia pública frente a los tres exigidos por la LODE y la posesión de una acreditación específica. Todo ello bajo el objetivo de que los directores tengan la cualificación suficiente para asumir todas sus competencias y responsabilidades con eficacia.

Pero, al tiempo que esta ley supone un endurecimiento de la cualificación para optar al cargo de director, también introduce un apoyo esencial a la función directiva mediante la formación, la adopción de medidas y compensaciones.

Otra modificación de interés hace referencia a los años de permanencia en el cargo, pasando de los tres propuestos por la LODE a cuatro, renovables hasta un máximo de tres candidaturas, que convertían la dirección en un cargo de carácter más estable.

Por otra parte, se produce una descentralización del poder del gobierno central a las comunidades autónomas, sin que pueda hablarse realmente de una autonomía de los centros, que siguen controlados gubernamentalmente, aunque ahora desde las administraciones competentes.

En lo referente a las funciones directivas, puede decirse que son similares a las establecidas en la ley anterior. Hemos de recordar que estas competencias no se han modificado prácticamente desde la LOECE (1980), con lo que en dos décadas no se han producido cambios relevantes al respecto, persistiendo un perfil directivo esencialmente burocrático y representativo. La dirección sigue sin autoridad, ni capacidad para tomar decisiones, resolver conflictos o intervenir en el trabajo del profesorado, y, por supuesto, no puede ejercer labores de liderazgo educativo.

Por tanto, la LOPEG no alteró las competencias de la dirección ni los mecanismos de elección más que en pequeños matices. Puede afirmarse que las modificaciones que introdujo estaban orientadas a hacer más atractiva la función directiva y a incrementar el número de candidaturas; pero éstas fueron demasiado superficiales e incapaces de resolver la “cuestión directiva”.

Las principales problemáticas detectadas en el modelo de la LODE continuaron presentes con la LOPEG, sin que se resolviera la difícil situación de representar al mismo tiempo a dos entidades diferentes (claustro y administración), ni la relación entre el director y el profesorado (director-compañero), ni tampoco la ausencia de autoridad y capacidad para tomar decisiones. Con lo que la dirección continuaba siendo un cargo que comportaba grandes dificultades y tensiones, que lo hacían muy poco atractivo de cara a la presentación de candidaturas.

6. EL MODELO SEMIPROFESIONAL DE LA LOCE

En una situación de constantes cambios sociales y de la mano del gobierno de derecha surge en el año 2002 la Ley de Calidad de la Educación (LOCE), encaminada a alcanzar una educación de calidad para todos y una mejora global del sistema educativo.

Esta ley comporta importantes reformas en el ámbito escolar, también en lo relativo a la dirección que, a pesar de no haberse llevado a término, fruto de los cambios políticos sufridos en el país, pueden apreciarse en cierta medida en la ley que la sustituye.

Esta ley apoya el ejercicio de la función directiva dotándola de la autonomía de gestión necesaria para impulsar la mejora de la calidad, organizando cursos de formación y actualización y relevando total o parcialmente al equipo directivo, especialmente al director, de las labores de docencia directa.

Además, se plantea un reconocimiento de la función directiva mediante la retribución de cuantías económicas, determinadas por las administraciones correspondientes

en base a la dedicación, y una valoración especial en el acceso a puestos de trabajo de la función pública docente.

PROCESO DE SELECCIÓN DE DIRECTORES LOCE

1. La selección se realiza mediante un concurso de méritos convocado por la administración educativa, basado en la valoración de los méritos profesionales y académicos, la experiencia, la labor docente y el previo ejercicio de funciones directivas.
2. Requisitos para participar en el concurso de méritos:
 - Ser profesor funcionario de carrera con antigüedad de 5 años.
 - Haber impartido docencia durante este tiempo en un centro del mismo nivel y régimen.
 - Estar prestando servicio desde al menos 1 año en un centro público similar al que se opta.
3. La evaluación de los méritos la realiza una comisión con representantes del centro y la administración, siendo ésta quien determina la proporción de representantes de cada entidad, los criterios y los procedimientos de elección.
4. Los aspirantes seleccionados deberán superar un programa de formación inicial, organizado por la administración competente y compuesto por un curso teórico y un periodo de prácticas.
5. La administración educativa es la encargada del nombramiento de los directores por un periodo de tres años; tiempo durante el que serán evaluados.
6. Aquéllos que reciban una valoración positiva adquirirán la categoría de director para los centros públicos del mismo tipo, pudiendo renovar su candidatura por periodos de la misma duración.
7. En situaciones de ausencia de candidatos, en centros de nueva creación o cuando la comisión no haya seleccionado a ningún candidato será la administración quien designe al director entre el profesorado funcionario de un centro del mismo nivel y régimen que cumpla los requisitos.

Tabla 3: Proceso de selección de directores de la Ley de Calidad de la Educación (LOCE, 2002)

La LOCE, aunque siguiendo las directrices planteadas por la LOPEG en lo referente a la dirección, introduce modificaciones en el sistema de selección algunas de las cuales se harán patentes, más tarde, en la Ley Orgánica de Educación.

- Se trata de un proceso que no depende únicamente del consejo escolar, sino también de la administración educativa, reduciendo en gran medida el poder de decisión de este órgano de gobierno. Rompe por tanto con el modelo implantado por la LODE, que confiere al consejo escolar el papel de elector unánime.

- Se realizará a través de un concurso de méritos que respeta básicamente los mismos requisitos de la candidatura a director de la ley orgánica de 1995.
- Apoya la preocupación de la LOPEG por la preparación de los candidatos a la dirección, exigiéndoles que cumplan unos requisitos académicos y profesionales, y que realicen un curso formativo de carácter teórico-práctico organizado por la administración educativa correspondiente.
- Incentiva y dignifica la función directiva mediante retribuciones diferenciadas para favorecer la presentación de candidaturas.
- Permite la presentación de aspirantes externos al centro, profesionalizando la función directiva en un intento de acabar con la figura del director-amigo.
- Introduce algunos elementos de carrera docente: estabiliza la dirección al favorecer su continuidad (hasta cinco mandatos previa evaluación positiva) e implanta una rendición de cuentas mediante la evaluación de los resultados.
- Se redefinen las funciones del director reforzando su autoridad y liderazgo

Muchas de estas medidas permiten una aproximación a los modelos directivos europeos, en los que se opta por una dirección profesional. Hasta este momento en España ha predominado un modelo no profesional y una dirección debilitada, con lo que centros públicos han estado desprovistos de un instrumento fundamental para alcanzar la eficacia escolar.

La mejora de los centros requiere, por tanto, un cambio profundo del modelo directivo y aunque la Ley de Calidad opta por una modificación importante, no aporta un modelo alternativo acabado y coherente. Realmente, habría que cuestionarse si su propuesta supone un cambio del modelo directivo o sólo la introducción de variaciones parciales en el modelo no profesional; pues como afirma Struch, (2002b), no se trata de un modelo nuevo, sino una propuesta semiprofionalizadora.

De otra parte, esta ley supone un retroceso hacia el anterior modelo jerárquico y centralizado en el que el poder de las decisiones vuelve a estar en manos de la administración (en este caso las administraciones autonómicas), aunque combinado con cierto grado de profesionalización y participación de la comunidad escolar.

7. LA LOE Y EL RETROCESO HACIA EL MODELO PARTICIPATIVO

La LOCE apenas llega a ponerse en marcha cuando regresa al gobierno el Partido Socialista, que no tarda en elaborar una nueva ley educativa que sirviera de sustituta. Así, en el año 2006 se promulga la **Ley Orgánica de Educación (LOE)**, que considera la participación como un valor básico y en base a ello garantiza la colaboración de la comunidad escolar en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros educativos. Al mismo tiempo que otorga un mayor poder a los órganos colegiados de gobierno (claustro y consejo escolar).

En su título V aborda la dirección de los centros públicos, centrándose en sus competencias, el procedimiento de selección y el reconocimiento de la función directiva.

PROCESO DE SELECCIÓN DE DIRECTORES LOE

1. La selección se basa en un concurso de méritos, que será convocado por las administraciones educativas, siendo éstas quienes determinen los criterios de valoración.
2. Requisitos para participar en el concurso de méritos:
 - Tener una antigüedad de al menos 5 años como funcionario de carrera.
 - Haber impartido docencia durante ese tiempo en alguna de las enseñanzas del centro al que se opta.
 - Estar prestando servicio en un centro público con una antigüedad mínima de 1 año.
 - Presentar un proyecto de dirección.
 - En determinados centros se podrá excusar a los candidatos de cumplir alguno de los requisitos.
3. La selección se realizará de forma democrática por una comisión integrada por representantes de la administración y la comunidad escolar.
4. Los aspirantes pertenecientes al centro tendrán preferencia sobre el resto.
5. Los candidatos seleccionados deben superar un programa de formación inicial organizado por las administraciones competentes, teniendo en cuenta que quienes acrediten una experiencia de al menos 2 años serán exonerados.
6. Aquellos que reciben la valoración de apto en el periodo formativo son nombrados por la administración como directores.
7. Cuando haya ausencia de candidatos será la administración quien lo designe entre el profesorado funcionario durante un periodo máximo de 4 años.
8. El periodo de ejercicio de la función directiva son cuatro años, pudiendo renovarse siempre que se obtenga una valoración positiva.
9. El director nombrará el resto de cargos del equipo directivo entre el profesorado con destino definitivo en el centro, con previa comunicación al claustro y al consejo escolar.
10. El cese del director se producirá cuando finalice el periodo para el que fue elegido y en su caso la prórroga del mismo, así como en situaciones de renuncia, incapacidad o incumplimiento grave de sus funciones.

Tabla 4: Proceso de selección de directores establecido por la Ley Orgánica Educación (LOE, 2006)

Esta ley, en lo referente al proceso de selección del director, mantiene en esencia las directrices establecidas por la LOCE (2002), aunque modifica algunos elementos (Montero, 2008):

- Restituye el poder del consejo escolar en la elección del director.

- Con respecto al concurso de méritos, introduce el principio de igualdad junto a los de capacidad, mérito y publicidad que ya incluía la LOCE.
- La presentación de un proyecto de dirección pasa de ser un mérito (LOCE) a un requisito para ser candidato (LOE).
- Los porcentajes de representantes del profesorado, el resto de la comunidad educativa y la administración en la comisión de selección varían de una ley a otra.
- Da preferencia en el proceso de selección a las candidaturas del propio centro.
- Amplía el periodo de mandato a cuatro años, como ya estipulaba la LO-PEG (1995).
- Mientras la LOCE otorga la categoría de director a todos aquellos que finalizaran su mandato con una evaluación positiva, con efecto en todo el territorio nacional, la LOE establece un reconocimiento personal y profesional en los términos establecidos por las administraciones educativas.

Puede concluirse que el modelo directivo introducido por la LOCE (2002) en el sistema educativo español continúa vigente en la actualidad con las salvedades expuestas; teniendo presente que una de las novedades de mayor interés que integra esta ley es la aparición del ejercicio de la dirección pedagógica entre las funciones directivas, aunque habría que analizar si éstas son llevadas realmente a la práctica.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Como puede analizarse a lo largo de las distintas leyes de educación se ha definido un modelo directivo centrado en funciones de gestión y carente de atribuciones pedagógicas, así como de capacidad para tomar decisiones, evaluar al profesorado, resolver los problemas e impulsar la mejora.

Así mismo, se observa el predominio de un modelo no profesional muy alejado de los cánones europeos, que se ha debatido entre procesos electivos y selectivos, y que ha oscilado entre el control ejercido por el Estado y las concesiones dadas al colectivo docente; sin que exista una verdadera autonomía en los centros que les permita desarrollar proyectos pedagógicos propios adaptados a sus necesidades, desde los que emanen los procesos de mejora.

La dirección es uno de los instrumentos más potentes con que cuentan las escuelas para llegar a ser eficaces y alcanzar resultados de calidad; sin embargo, España es un país con una dirección muy debilitada que acarrea importantes problemas que impiden un ejercicio eficaz. Estas dificultades son muy numerosas: directores que provienen del propio centro, poca formación, escaso reconocimiento y retribuciones, competencias no clarificadas, ausencia de identidad profesional, corporativismo, poca autonomía..., y se concretan principalmente en la falta de profesionalización y liderazgo.

De otra parte, las investigaciones realizadas sobre la dirección en España abogan porque el modelo participativo aporta pocos aspectos favorables para alcanzar la mejora del sistema educativo. Todo apunta a la necesidad de un nuevo modelo de dirección, que supere al actual con la introducción de los rasgos profesionalizadores que priman en los modelos europeos de calidad.

Aunque el problema de la profesionalización está aún sin resolver, se están dando pasos progresivos hacia esta meta con cada nueva ley educativa, insistiendo cada vez más en aspectos como la formación y la cualificación de los candidatos, la formulación de requisitos para acceder al cargo, el reconocimiento social y la remuneración.

Sin embargo, estas tímidas medidas podrían quedar truncadas si finalmente se aprueba la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Siguiendo a autores como Bolívar y San Fabián (2013), el anteproyecto de ley no sólo presenta grandes déficits y contradicciones, sino que sus propuestas sobre la dirección no resuelven la problemática de la llamada “cuestión directiva” y entran en oposición con la investigación educativa internacional imponiendo un modelo burocrático-gerencialista, ya obsoleto y contrario a las medidas que para la mejora y la calidad educativa aporta la investigación sobre escuelas eficaces.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, A. R., Cantón, I. (2006). El liderazgo y la dirección de centros educativos. Barcelona: Davinci Continental.
- Batanaz, L., Álvarez, J. L. (2002). Hacia la profesionalización de la función directiva en España: un estudio basado en las concepciones del profesorado. *Bordón*, vol.54 n°1, pp.19-37.
- Bolívar, A., San Fabián, J. L. (2013). La LOMCE, ¿una nueva ley para mejorar la calidad educativa?. *Organización y Gestión Educativa*, n° 1, pp.7-11.
- Constitución Española (BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978).
- Decreto 2655/1974, de 30 de agosto, por el que se regula el ejercicio de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica (BOE núm. 226 de 20 de septiembre de 1974).
- Decreto 985/1967, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Directores Escolares (BOE núm. 117 de 17 de mayo de 1967).
- Estruch, J. (2002a). Dirección profesional y calidad educativa. Bilbao: Praxis.
- Estruch, J. (2002b). Hacia la profesionalización de la dirección de centros escolares. *Revista de Educación*, n° 329, pp. 77-90.
- Fernández Enguita, M. (2007). Dirigir, en España, es morir. Resistencias corporativas y estilos de dirección en los centros docentes. *Revista de Educación*, n° 344, pp. 511-532.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE núm. 187 de 06 de agosto de 1970).

- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE núm. 307 de 24 de diciembre de 2002).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106 de 04 de mayo de 2006).
- Ley Orgánica 5/1980, de la Jefatura del Estado, de 19 de Junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE núm. 154 de 27 de junio de 1980).
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE núm. 159 de 04 de julio de 1985).
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE núm. 278 de 21 de noviembre de 1995).
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE núm. 238 de 4 de octubre de 1990).
- López Yáñez, J.; Sánchez, M.; Murillo, P.; Lavié, J. M. y Altopiedi, M. (2003). Dirección de centros educativos. Madrid: Síntesis.
- Montero, A. (2006). El proyecto de dirección como mérito para la selección de directores en el sistema educativo español. XXI, Revista de Educación, nº 8, pp. 83-94.
- Montero, A. (2008). El acceso a la dirección en el sistema educativo español. Dificultades para la definición de un modelo. Revista de Educación, nº 347, pp. 275-298.
- Proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (BOCG núm 48-1 de 24 de mayo de 2013).
- Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional (BOE núm. 310 de 27 de diciembre de 1985).
- Viñao, A. (2004). La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural. Educação, vol.2, nº 53, pp. 367-415.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- García Garnica, M.A. (2014). La evolución de la función directiva en España a través de la legislación educativa: un recorrido por más de un siglo de historia. *Aula de Encuentro*, vol. 1, nº 16, pp.139 - 155.

**Marina A. García Garnica es
Becaria FPU en el Departamento de Didáctica y Organización Escolar
de la Universidad de Granada
Correo-e: mgarnica@ugr.es**

*Artículo enviado: 22 de octubre de 2013
Artículo aceptado: 23 de diciembre de 2013*