

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN ESPAÑA: ENTRE LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN

F. Javier Murillo Torrecilla y Juan Carlos Gómez Martín

INTRODUCCIÓN

El 4 de mayo de 2006 se aprobó en el Congreso de los Diputados la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE). Con ella son seis las leyes orgánicas sobre educación aprobadas en los casi 30 años transcurridos desde que regresó la democracia a España. Y en todas y cada una de ellas se han introducido modificaciones que afectan a la selección y funciones de la dirección escolar, alterando de forma importante los principios sobre los que se asienta.

De esta forma se verifican dos extremos: de un lado la importancia de la dirección escolar para conseguir una escuela y un sistema de calidad; y, de otro, la inexistencia de un modelo consensuado acerca de cómo tiene que ser esa dirección.

En este artículo, haremos un repaso sobre la evolución de la dirección escolar en España centrándonos en los cambios que ha experimentado la normativa que la regula. Con ello, se invita al lector a realizar un viaje por el pasado, el presente y lo que regula para el futuro la nueva Ley Orgánica de Educación respecto a la dirección escolar. En cada etapa del recorrido nos pararemos en los hitos más significativos intentando, de esta forma, alumbrar las aportaciones y limitaciones de cada propuesta.

1. EL PASADO: UNA BREVE HISTORIA DE LA DIRECCIÓN DE CENTROS DOCENTES EN ESPAÑA

Hay consenso en los especialistas al establecer el inicio de la dirección escolar en Educación Primaria en el cambio del siglo XIX al XX. Efectivamente, a partir de 1896 se comienza a extender en España el modelo de escuela graduada en Educación Primaria, y con ella surge la necesidad de crear una figura institucional que se encargue de coordinar a los maestros y distribuir responsabilidades; una figura, por tanto, con competencias diferentes a la de los docentes. La primera norma referente a la dirección escolar en España es la Real Orden de 9 de marzo de 1918, por la que se establece el Reglamento de Escuelas Graduadas. De ahí surgen los llamados *maestros-directores* que, sin necesidad de una formación específica, alternaban su labor docente con los trabajos propios de la dirección.

El origen de la dirección en Educación Secundaria, sin embargo, no es tan claro, aunque parece razonable establecerlo durante la primera mitad del siglo XIX y en los escasos centros donde se impartían estas enseñanzas bajo la responsabilidad de los poderes públicos. En esos momentos, la figura del directivo nació con funciones administrativas, organizativas y de relación análogas a las actuales; y perfil básicamente ejecutivo subordinado a otros cuerpos colegiados.

Tras esos orígenes, la regulación de la dirección escolar en España viene de la mano de la Administración dictatorial nacida tras el Golpe de Estado y la consecuente Guerra Civil. En Educación Primaria, la Ley de Educación Primaria, de 17 de julio de 1945, y el Estatuto del Magisterio de 1947 regulan con claridad la figura del directivo. Por lo que respecta a la Enseñanza Media, sin haber

concluido aún la guerra, se aprueba en el bando nacional la Ley de 20 de septiembre de 1938, que la regula y dedica un capítulo (base XII) al gobierno y administración de los centros oficiales. La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953 realiza algunos cambios en el acceso y las funciones de la dirección.

Una fecha clave es 1967, en esos momentos, con la aprobación del Reglamento de Directores escolares, se regularon sus condiciones, funciones, forma de acceso y desarrollo de sus tareas en el propio centro, así como se sentaron las bases para el establecimiento de un Cuerpo de Directores de primaria. Pero este cuerpo duró poco, en la Ley General de Educación de 1970, junto con un decreto de 1974 que la desarrolla, se abandona la concepción directiva profesional al desaparecer el cuerpo de directores y se reglamenta específicamente el ejercicio de la función directiva.

A partir de 1978, con el regreso de la democracia a España, la participación y la gestión democrática de la educación se convierten en objetivos fundamentales. En 1980 se aprueba la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), que representa un primer intento de asumir los planteamientos democráticos en el funcionamiento de los centros docentes recogidos en la Constitución. Sin embargo, esta ley nunca llegó a aplicarse por su discutida legalidad en algunos extremos. En 1985, cinco años después, ya con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el Gobierno, se aprueba la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que viene a significar el establecimiento de un nuevo modelo de dirección escolar en España que supone un giro radical en su configuración.

La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación estableció un modelo de dirección claramente distinto a los anteriores, introduciendo los presupuestos básicos sobre los que luego se desarrollaría la LOPEG. Con dicha Ley se apostaba por un modelo participativo y democrático que encomendaba la gestión de los centros al Consejo escolar e introducía en él representantes de todos los sectores de la comunidad educativa, permitiendo que compartiera las responsabilidades relativas a la organización, el funcionamiento y el gobierno de los centros educativos. La LODE reguló, a través de su título III, los órganos de gobierno de los centros privados concertados (artículo 54 y siguientes), así como los de los centros docentes públicos.

En el modelo iniciado con la LODE, el director o directora de centros públicos era elegido por el Consejo escolar del centro y nombrado por la Administración educativa para un mandato de tres años (art. 37 y 46). Este sistema supuso un gran avance con respecto a los modelos definidos anteriormente, ya que depositaba la responsabilidad exclusiva de la elección del directivo en un órgano democrático de representación. Con el nuevo modelo se reconoce la importancia del Consejo escolar del centro en la elección (y con ello, la importancia de la participación de la comunidad escolar), se abandona la vía profesional de acceso a la dirección y se orienta el gobierno de los centros docentes hacia fórmulas de autogestión y cogestión.

Según esta Ley, los candidatos debían ser profesores del centro con un mínimo de un año de antigüedad en él y tres en la función docente. No se les exigía formación previa ni requisitos de otro tipo, pero sí se contemplaba la asistencia voluntaria de los directivos a cursos de formación inicial programados por la Administración educativa una vez que se encontraran desempeñando el cargo.

En cuanto a las funciones, la LODE mantenía la mayoría de las atribuciones asignadas al directivo en modelos precedentes, pero introdujo variaciones sustanciales al conceder la capacidad de decisión en asuntos generales y docentes al Consejo escolar y al Claustro de profesores, respectivamente, de forma que el directivo perdía algunas de sus competencias en favor de estos organismos. En general, en las responsabilidades encomendadas al directivo se recogían prácticamente

todas las cuestiones relativas a la vida del centro, tanto de gestión y organización como académicas, pedagógicas y de relación.

En otoño de 1990 se promulgó la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Aunque es una Ley que, básicamente, regula la estructura del sistema educativo y otros aspectos de carácter curricular, también contiene algunos elementos relativos a la gestión y organización del centro que complementan la LODE. En este sentido, crea el perfil profesional del “administrador”, que asume las tareas del secretario y cambiará algunas de las funciones del directivo; y establece nuevos documentos en el funcionamiento general del centro (proyecto educativo, programación general anual, etc.), modificando las tareas del profesorado y de la dirección y dando un peso específico al equipo directivo. Pero, sobre todo, haciéndose eco de diversos organismos de carácter internacional (OCDE, UNESCO, etc.), la LOGSE considera la dirección de centros uno de los factores esenciales para favorecer la calidad de la enseñanza.

Tras la aprobación de la LOGSE, y desde los primeros momentos de su aplicación, los responsables del Ministerio de Educación advirtieron que no era posible reformar el sistema educativo exclusivamente mediante medidas de carácter curricular, sino que era imprescindible ajustar la organización del sistema y sus componentes (entre ellos, por supuesto, el centro docente) a la nueva situación. Así, el 20 de noviembre de 1995, y después de varios meses de encendido debate en las dos Cámaras de representación, se aprobó la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG) con el objeto de continuar con el proceso de reforma educativa mediante una modificación de los aspectos organizativos del sistema que complementara las transformaciones iniciadas por la LOGSE.

Así, y en lo que se refiere a la función directiva, esta Ley respondía a la doble necesidad de renovar la dirección al servicio de la calidad y de resolver los problemas planteados por el modelo anterior. De esta manera, profundiza y trata de mejorar lo dispuesto en la LODE en su concepción participativa y completa la organización y funciones de los órganos de gobierno para ajustarlos a lo establecido por la LOGSE.

La LOPEG, en su artículo 17, establece que será elegido por mayoría absoluta del Consejo escolar del centro *de entre aquellos profesores que hayan sido previamente acreditados por la Administración educativa competente*. La idea que subyace a este planteamiento novedoso es intentar combinar el principio de participación y autonomía de los centros, dotándoles de potestad para elegir a quienes van a gobernarlos independientemente de la Administración, a la par que garantizar una formación y competencias mínimas de las personas que vayan a ejercer la función directiva. Para obtener la acreditación es necesario cumplir, por este orden, dos requisitos: superar los programas de formación que las Administraciones educativas organicen y obtener una valoración positiva del trabajo desarrollado hasta el momento, ya sea en el ejercicio de la función docente o en cargos de gobierno anteriores. Del proceso para obtener la acreditación están eximidos los directores que hayan ejercido el cargo durante cuatro años, a quienes se concede automáticamente.

La duración del cargo será de cuatro años, y podrá ser renovado en el mismo centro un total de tres periodos (12 años) consecutivos. Se amplía, por tanto, con respecto a lo regulado en la LODE, que estipulaba un mandato de tres años e, igualmente, un máximo de tres periodos (nueve años en total), con el fin de dar mayor estabilidad a los centros, aprovechar la experiencia adquirida por los directivos y rentabilizar el esfuerzo que tanto ellos como las Administraciones han invertido en su formación. Esta duración se reduce a tres años únicamente en centros de nueva creación -tanto de Educación

Infantil, como de Primaria y Secundaria-, así como en aquellas circunstancias que añadan o precisen las Comunidades Autónomas en sus respectivos reglamentos orgánicos.

La LOPEG también regula las competencias del director de centros públicos de niveles no universitarios para todo el territorio estatal. Estas competencias están informadas por unos *principios básicos de actuación* (art. 8) que guían la práctica de la función directiva y son los siguientes:

- Velar porque las actividades de los centros se desarrollen de acuerdo con los principios y valores de la Constitución, por la efectiva realización de los fines de la educación establecidos en las leyes y por la calidad de la enseñanza.
- Garantizar el ejercicio de los derechos de los alumnos, profesores, padres y personal de administración y servicios, así como el cumplimiento de los deberes correspondientes.
- Favorecer la participación activa de todos los miembros de la comunidad educativa en la gestión, funcionamiento y evaluación del centro.

En torno a estos principios generales se articulan las competencias del directivo, que pueden agruparse en cinco bloques: de coordinación y ejecución, administrativas, de representación, de relación y colaboración y, por último, un apartado de "otras funciones". En primer lugar se encuentran las funciones de coordinación y ejecución. El director o directora se encarga de dirigir y coordinar todas las actividades del centro. Asimismo, ejerce funciones de jefatura de personal de los trabajadores que desempeñan sus tareas en el centro, y debe hacer cumplir las leyes y demás disposiciones vigentes. Por último, convoca y preside los actos académicos y las reuniones de todos los órganos colegiados del centro y ejecuta los acuerdos tomados en el ámbito de su competencia.

Además, el directivo es el responsable de ejecutar las decisiones de carácter administrativo que toma el Consejo escolar. En ese sentido, tiene como función autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto asignado al centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro. Igualmente, es quien realiza las contrataciones de obras, servicios y suministros.

Como parte de sus funciones de representación, los directores y directoras de centros públicos tienen la doble misión de, por una parte, representar al centro fuera de éste (ante otros centros e instituciones, incluida la Administración) y, por otra, representar a la Administración educativa en el centro. Esta dualidad ha originado algunos problemas en la función directiva, por la dificultad que supone conjugar ambos cometidos.

En estrecha relación con estas tareas se encuentran las funciones de relación. Entre ellas cabe destacar la colaboración con los órganos de la Administración educativa, su labor como elemento dinamizador de la convivencia en el centro y su papel decisivo a la hora de imponer las correcciones que correspondan.

Por último, el director o directora tiene otras funciones relevantes no clasificables en los apartados precedentes, como la designación del resto de los miembros del equipo directivo (a excepción del administrador). Además de las directrices generales proporcionadas por la LOPEG, las Administraciones educativas competentes tienen capacidad para regular específicamente las responsabilidades del directivo para su ámbito de gestión, estableciendo funciones adicionales o matizando las existentes en los respectivos reglamentos orgánicos.

De esta forma, en un siglo se han adoptado modelos contrapuestos de dirección escolar. En los inicios y hasta 1945 no había. El director o directora era un docente nombrado sin criterios claros y sin un perfil definido. En 1945 se opta por la creación de un cuerpo diferenciado, alejado de la función

docente, buscándose un perfil de directivo entendido como un gestor profesional. La LGE de 1970 determina que los directores sean elegidos por el claustro, pero se combina con la existencia de directores procedentes del cuerpo. Esto supone un primer paso para la finalización del modelo. En 1985 la LODE da un giro radical al planteamiento, fomentando la participación de la comunidad en el gobierno y gestión de los centros, así como en la elección del director o directora. Se prima, por tanto en enfoque socio-político de la dirección. Un último paso es el dado por la LOPEG, por último, que da inicio a un recorte en el principio de participación de la comunidad en la elección del director intentando darle un perfil más profesional. Como ahora estudiaremos, esta ruta abierta por la LOPEG es potenciada por la legislación actual.

TABLA 1. PRINCIPALES NORMAS REGULADORAS DE LA DIRECCIÓN DE CENTROS DOCENTES EN ESPAÑA

AÑO	NORMA
1857	Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 (Ley Moyano)
1905	Real Decreto sobre Régimen de Primera Enseñanza (16-VI-05)
1911	Decreto de 25 de febrero de 1911, sobre el funcionamiento de las Escuelas Graduadas
1911	Real Orden de 10 de marzo de 1911, sobre el funcionamiento de las Escuelas Graduadas
1913	Real Orden de 28 de marzo de 1918, por la que se regula la transformación de escuelas unitarias en graduadas
1918	Real Orden de 9 de marzo de 1918, por la que se establece el Reglamento de las Escuelas Graduadas
1936	Decreto de 16 de junio de 1936, sobre la Dirección de Escuelas Graduadas
1938	Ley de 20 de septiembre de 1938, donde se regula la Enseñanza Media (BOE 23-IX-38)
1945	Ley de 17 de julio de 1945, sobre Educación Primaria (BOE 18-VII-45)
1947	Decreto de 24 de octubre de 1947, por el que se regula el Estatuto del Magisterio (BOE 17-I-48)
1953	Ley de 26 de febrero de 1953 de Ordenación de la Enseñanza Media (BOE 27-II-53)
1965	Orden de 6 de febrero de 1965, por la que se crea el "Diploma de Director Distinguido"
1965	Ley de Reforma de la Enseñanza Primaria (21-XII-65)
1967	Orden de 10 de febrero de 1967, por la que se aprueba el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria (BOE 20-II-67)
1967	Decreto 985/1967, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Directores Escolares (BOE 17-V-67)
1970	Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa –LGE- (BOE 6-VIII-70)
1974	Decreto 2.655/1974, de 30 de agosto, por el que se regula el ejercicio de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica (BOE 20-IX-74)
1977	Real Decreto 164/1977, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos Nacionales de Bachillerato (BOE 26-II-77)
1980	Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares –LOECE- (BOE 27-VI-80)
1980	Real Decreto 2.762/1980, de 4 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de constitución de los órganos colegiados
1981	Real Decreto 1.275/1981, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Selección y Nombramiento de Directores de Centros escolares públicos (BOE 29-VI-81)
1985	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación -LODE- (BOE 4-VII-85; c.e. 19-10-85)
1990	Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo –LOGSE- (BOE 4-X-90)
1995	Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes –LOPEG- (BOE 21-XI-95)
2002	Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE 24-XII-02)
2006	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 4-V-2006)

2. EL PRESENTE DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR: LA LOCE

En estos momentos y hasta que entre en vigor nueva la Ley Orgánica de Educación y las Comunidades Autónomas desarrollen la normativa pertinente, el marco legislativo que regula todo lo relacionado con la dirección de los centros educativos es la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).

Un elemento clave para entender el desarrollo legislativo y la aplicación de la misma es que fue aprobada por el Congreso de los Diputados sólo con los votos procedentes del Partido Popular y de Coalición Canaria, ya que era rechazada por la práctica totalidad de los partidos del arco parlamentario español. Fue publicada en el BOE el 24 de diciembre de 2002 y entró en vigor 20 días después, en los primeros días de 2003. Esa falta de apoyo hizo que una de las primeras medidas del nuevo Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) tras las elecciones del 14 marzo de 2004, fue la paralización del desarrollo de la LOCE (Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo). La consecuencia inmediata fue la lucha jurídica entre el gobierno socialista y algunas Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular que plantearon conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. Finalmente se reconoció la legalidad de la medida. Por tanto, la LOCE quedó paralizada en gran parte manteniéndose vigentes algunos aspectos de la misma que se habían ya puesto en marcha, como los relacionados con la promoción o repetición de los alumnos o, el que nos ocupa, los aspectos relativos a la dirección escolar, tanto los procesos de selección de directores como sus funciones y competencias. Por lo tanto, en lo que respecta a la dirección escolar, en la actualidad están vigentes los planteamientos de la LOCE, por lo que lo hemos situado en el “ahora”.

La LOCE manifiesta en su exposición inicial de motivos que la sociedad española ha afrontado en los últimos años una profunda transformación social, se han producido grandes cambios tecnológicos, el acceso a la educación se ha universalizado, se han conseguido diferentes niveles de cualificación y, así, las expectativas sociales respecto a la educación han aumentado notablemente. A pesar de este progreso histórico, no deben ocultarse, señala la Ley, importantes deficiencias en el rendimiento de nuestros alumnos en algunas áreas que nos han mostrado evaluaciones diversas, elevadas tasas de abandono de alumnos en la Educación Secundaria Obligatoria y necesidades de atención educativa para adultos y para la primera infancia. Por otra parte, afirma la existencia del nuevo desafío que representa el rápido crecimiento de la población escolar procedente de la inmigración. Se demandan al sistema educativo nuevos instrumentos que faciliten una efectiva integración, educativa y social. Nunca ha sido tan evidente, nos dice, que calidad y equidad, desarrollo económico y cohesión social, no son elementos contrapuestos sino objetivos ineludibles, a la vez que complementarios, del avance de nuestras sociedades.

Con estas premisas, la LOCE plantea la necesidad de medidas de reforma del sistema en torno a cinco ejes:

1. *El esfuerzo*: “La cultura del esfuerzo es una garantía de progreso personal, porque sin esfuerzo no hay aprendizaje”.
2. *Los resultados*: “Orientar más abiertamente el sistema educativo hacia los resultados... Lo que no supone, en modo alguno, ignorar el papel de los procesos, que conducen a aquellos, ni de los recursos, en los que unos y otros se apoyan”.
3. *Un sistema de oportunidades de calidad para todos*: Debe configurarse una red flexible que se adapte a las diferencias. Deberá haber “variedad de trayectorias”.

4. *El profesorado*: Reteniendo a los mejores profesionales en el sistema, elevando su consideración social, reforzando su formación inicial, orientando mejor su formación continua y articulando una carrera profesional.
5. *La autonomía de los centros*: Basado en la confianza mutua y en la responsabilidad compartida entre centros y Administración.

Su articulado está dividido en un Título Preliminar en el que se expresan los principios básicos y otros siete, además de algunas disposiciones finales. El título I redefine la estructura del sistema educativo (Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional). A las enseñanzas de idiomas se refiere el Título II. De la enseñanza de personas adultas se encarga el tercero. El cuarto se dedica a la función docente, la formación inicial y la permanente. El sexto se refiere a la evaluación del sistema educativo, mientras el séptimo queda dedicado a la inspección del propio sistema.

El que más nos interesa ahora es el Título V que trata de la organización y dirección de los centros docentes. Incluye el régimen y denominación de los centros, su autonomía pedagógica, organizativa y económica y los órganos de participación y gobierno con atribución de sus competencias y funciones respectivas. Declara que “la figura del Director de los centros públicos, entendida como pieza clave para la buena organización y funcionamiento de los centros, es objeto de un tratamiento específico, especialmente en lo que se refiere al proceso para su selección y nombramiento.

Según el texto, ese procedimiento está presidido por el principio de participación de la comunidad escolar y, de un modo especial, del claustro de profesores. Su propósito esencial es el de “alcanzar, en el máximo grado posible, la necesaria cualificación para el desempeño de las complejas y trascendentales tareas que comporta el ejercicio de la función directiva”. Sin embargo, en la práctica supone un importante recorte en el principio de participación de la comunidad educativa, dado que continua con el proceso abierto por la LOPEG de quitar competencias de la comunidad escolar para la elección del directivo para dárselo a la Administración educativa. Y todo ello con la excusa de tener directivos mejor preparados para el cargo. Veamos con más detalle el procedimiento de acceso.

2.1. El acceso a la dirección de centros públicos en la LOCE

La LOCE y los diferentes decretos de desarrollo elaborados por las distintas Comunidades Autónomas establecen que la selección y nombramiento de directores de centros públicos se realizará mediante concurso de méritos entre profesores funcionarios de carrera conforme a los principios de publicidad, mérito y capacidad (art. 86). Los requisitos que se exigen a los candidatos para poder presentarse son dos: tener una antigüedad de, al menos, cinco años en el cuerpo al que se opta y estar prestando servicios en un centro público del mismo nivel, al menos, un curso.

La Ley propone la creación de comisiones de selección constituidas por miembros de la administración y de la comunidad escolar. Estos últimos, representados, al menos en un 30%, siendo representantes del claustro la mitad de los mismos, como poco. Estas comisiones deberán valorar los méritos académicos y profesionales de los aspirantes, su labor como profesores y su experiencia previa, sobre todo, en la función directiva (art. 88). De algunos de estos requisitos son eximidos los aspirantes a centros pequeños, en general con menos de nueve unidades.

Los aspirantes, salvo si tienen adquirida la categoría de Director previamente, deberán superar un programa de formación inicial, compuesto de un curso teórico y un período de prácticas. Si lo superan, serán nombrados directores por tres años. A lo largo de ese tiempo, serán evaluados y, en

caso de evaluación positiva, adquirirán la categoría de Director (art. 89). Este nombramiento podrá renovarse, previa evaluación positiva, por periodos de igual duración que podrán ser limitados por las Administraciones (art. 90).

En el caso de los centros de nueva creación o cuando no existan candidatos en un centro, la Administración educativa nombrará Director por un período de tres años (art. 91).

Hay un acuerdo general sobre la importancia creciente de la función directiva en la marcha de los centros. Por eso, quizás, la ley propone la organización de cursos y planes de formación para directivos, exenciones totales o parciales de docencia directa (art. 92) la valoración del ejercicio de cargos directivos para puestos de trabajo en la función pública, la retribución diferenciada por la responsabilidad y dedicación exigidas y el mantenimiento de los complementos retributivos en la proporción que determinen la Administraciones educativas tras ejercer la función (art. 94).

El cese del Director apenas cambia aunque resta algo de protagonismo al Consejo Escolar, respecto a la normativa anterior. Se producirá al finalizar su mandato, por renuncia motivada y aceptada por la Administración, por incapacidad física o psíquica sobrevenida o por revocación administrativa derivada de un incumplimiento grave de las funciones de dirección, oído el interesado (art. 93).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede afirmar que el modelo de selección de directores en centros públicos ha cambiado sustancialmente. De una elección por parte de la Comunidad Educativa de cada centro se pasa a un concurso de méritos de los candidatos en el que serán evaluados por comisiones mixtas con representación de la administración educativa local, en muy diferentes medidas según las zonas y el partido que gobierne (tabla 2).

En un primer vistazo se pueden encontrar Comunidades en las que los representantes de la Administración superan a los del centro. Son Canarias, Castilla y León, Galicia y Madrid que están gobernadas por el Partido Popular (PP) o Coalición Canaria (Galicia ha pasado a ser gobernada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) después de su normativa). Por otro lado, aparecen las Comunidades que han optado por dar mayor papel a la representación del centro. Son Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla la Mancha y Cataluña en las que gobierna el PSOE, sólo o en coalición. El resto, con administraciones del PSOE, PP o UPN, ha dejado un empate entre las representaciones.

Es interesante señalar que el Gobierno Central, a través del Ministerio de Educación, ha aplicado en Ceuta y Melilla (los únicos territorios donde tiene competencias plenas) la fórmula de los tres tercios. Es decir, 1/3 para profesores, 1/3 para padres y 1/3 para la Administración. Algo parecido a esto va a proponer la nueva ley.

Además de las comisiones de selección ya comentadas, aparece otra nueva vía que habrá que observar en el futuro. Se trata de la posibilidad de que los aspirantes se presenten a más de un centro educativo. Hasta ahora, un profesor era elegido en su centro, pero a partir de la nueva ley, podrá hacerlo en otros. En este tema también hay grandes diferencias entre las distintas Comunidades: Mientras Andalucía, Asturias, Cantabria y Castilla la Mancha mantienen la opción a único centro, la mayoría propone la elección de cómo máximo dos, tres o cuatro centros, siendo la más llamativa Castilla y León que permite una o dos provincias y cinco centros en cada una, lo que podría suponer concursar hasta en diez de ellos.

TABLA 2. ELECCIÓN DE DIRECTORES EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Diario Oficial	Fecha Publicación	Representantes en comisión		Nº máximo de centros
			Administración	Profesores + Padres	
Andalucía	BOJA 119	18/6/04	1	Comisión de todos los sectores del centro (A)	1
Aragón	BOA 19	13/2/04	(B) 2 (C) 3	2 + 1 3 + 3	2
Asturias	BOPA 108	11/5/04	4	2 + 2	1
Baleares	BOIB 59	29/4/04	3	2 + 1	2
Canarias	BOCA 4	8/1/04	3	1 + 1	3
Cantabria	BOC 95	17/5/04	(B) 1 (C) 2	1 + 1 3 + 3	1
Castilla – La Mancha	DOCM 41	25/2/05	2	Consejo escolar (D)	1
Castilla y León	BOCYL 71	14/4/05	3	1 + 1	10
Cataluña	DOGC 4284	21/12/04	(E) 2	3 + 2	4
Com. Valenciana	DOGV 4744	3/5/04	4	2 + 2	2
Extremadura	DOE 28	10/3/05	(B) 2 (C) 4	1 + 1 2 + 2	3
Galicia	DOGA 85	4/5/04	4	2 + 1	3
Madrid	BOCM 95	22/4/04	3	1 + 1	3
Murcia	BORM 17	22/1/05	3	2 + 1	3
Navarra	BON 58 BON 45	14/5/04 15/4/05	4 3	2 + 1	3
Rioja	BOR 68	27/5/04	(B) 2 (C) 4	1 + 1 2 + 2	3
País Vasco			(F)		

(A): La comisión está formada por el director anterior, dos representantes de padres, dos de alumnos, uno del personal no docente y cinco profesores. Por la administración, un inspector.
(B): En centros pequeños. En general, con menos de 9 unidades.
(C): En centros mayores. Con 9 o más unidades, generalmente.
(D): Participa todo el Consejo Escolar garantizando la paridad de profesores y padres.
(E): En un principio, prorrogaron a los directores. Sólo donde no fue posible, se crearon comisiones con 1 inspector y el consejo escolar en pleno. Ya han legislado lo que aparece en la tabla con la particularidad de que uno de los representantes del consejo proviene del Ayuntamiento.
(F): Esta Comunidad se rige por la Ley de la Escuela Pública Vasca de 1997, derivada de la LOPEG. Es decir, los directores siguen siendo elegidos por los Consejos Escolares. El Gobierno Central tiene recurrida ante los tribunales esta decisión del Departamento de Educación Vasco por no seguir la LOCE.

Los aspirantes tienen que presentar proyectos de dirección para cada centro al que opten. En algunas comunidades, Cataluña por ejemplo, se piden requisitos adicionales a los generales. Tienen que ver con el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, se exige la acreditación del mismo o la aprobación de una prueba lingüística regulada.

Con ello se observa el cambio fundamental que sufre la selección de directores desde la LODE (1985), de ser una figura seleccionada exclusivamente por los miembros de la comunidad escolar (docentes, padres y madres y alumnado) a través de sus representantes en el Consejo escolar, se ha pasado un modelo en el cual, en primer lugar, tiene que estar acreditados, es decir, previamente seleccionados por la administración en función de sus méritos, formación y experiencia, y, de entre ellos, son seleccionados con una comisión en la que en casi todas las comunidades tiene un peso mayoritario y, por tanto, decisivo, la Administración.

De esta forma, y a pesar de lo afirmado en el texto, el principio de participación de la comunidad está de facto, muerto y enterrado.

2.2. Funciones de la dirección en centros públicos en la LOCE

“El Director es el representante de la Administración educativa en el centro”. Así define la ley el nuevo papel de la dirección. Anteriormente, se le consideraba representante a la vez de la Administración y del centro, jugando un papel mediador entre ambas instituciones. Es un cambio muy significativo. En el mismo artículo 79 se exponen las competencias que se atribuyen a la dirección.

- a) Garantizar el cumplimiento de las leyes...
- b) Ejercer la jefatura de todo el personal adscrito al centro...
- c) Dirigir y coordinar todas las actividades del centro hacia su proyecto educativo...
- d) Ostentar la representación del centro...
- e) Colaborar con los órganos de la administración educativa para lograr los objetivos del centro.
- f) Proponer a la Administración educativa el nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo, previa información al Claustro y al Consejo Escolar.
- g) Impulsar la colaboración con las familias, instituciones y organismos que relacionen el centro con el entorno y fomentar un clima escolar que favorezca el estudio y el desarrollo integral de los alumnos...
- h) Favorecer la convivencia en el centro, resolver los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan de acuerdo a la normativa general y a los criterios fijados en el reglamento de régimen interior del centro. Se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de conflictos en el centro.
- i) Convocar y presidir los actos académicos...
- j) Realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, autorizar los gastos y visar las certificaciones y documentos oficiales.
- k) Promover planes de mejora de la calidad y proyectos de innovación e investigación...
- l) Impulsar procesos de evaluación interna y colaborar en las externas.

De su lectura se deduce la inclusión de todas las funciones que ya hacía con la legislación anterior. Algunas, f) y h), con matices o más desarrolladas. Además se incluyen competencias nuevas como son las propuestas en los apartados g), k) y l). De esta forma, se continúa la tendencia de dar más competencia a los directores o directoras a costa del Consejo Escolar.

3. LA DIRECCIÓN ESCOLAR DEL FUTURO: LOS PLANTEAMIENTOS DE LA LOE

Como hemos señalado en el inicio del artículo, el 4 de mayo fue publicada la Ley Orgánica 2/2006 de Educación. Con ella se establece el modelo de dirección del futuro en España.

Como viene siendo práctica habitual en la reciente historia de España, esta trascendente Ley educativa fue precedida a su aprobación de un exaltado debate entre las diferentes fuerzas políticas y sociales. Debate que tuvo su reflejo en lo ajustado de su resultado en el momento de su aprobación: se opusieron los 153 diputados del Partido Popular, se abstuvieron 12 y votaron a favor 181 del resto de los grupos de la Cámara. Hay que destacar como elemento especialmente negativo que el PP afirmó

que iban a derogarla en cuanto llegaran al Gobierno, lo que podría suponer que sus días estuvieran contados. Sin embargo, visto que el planteamiento del Partido Popular es de enfrentamiento permanente, buscar consenso se planteaba como una tarea casi inalcanzable.

En su proceso de elaboración y posterior aprobación se han dado reacciones para todos los gustos y con muy diferentes argumentos. Las asociaciones más conservadoras han sido más reacias a la misma, aunque con diferencias entre ellas: la patronal de centros privados CECE y la confederación católica de padres (CONCAPA) han sido muy críticas con la Ley; también lo ha sido, aunque por otros motivos, el sindicato conservador de trabajadores de la enseñanza STES. Una posición más templada es la de las patronales de centros privados FERE (centros religiosos) y “Educación y Gestión”, aunque se han mostrado enfadadas por los últimos retoques que parecen haber incumplido los compromisos adquiridos con ellas por el gobierno.

Por el contrario, las asociaciones de izquierdas han dado su apoyo a la Ley, la confederación asociaciones de madres y padres de alumnos CEAPA, de carácter progresista, ha expresando su esperanza en la misma; igualmente el sindicato FETE-UGT, de bases socialistas, lo apoya incondicionalmente y la considera un producto de pacto político amplio. Por último, el mayoritario sindicato Comisiones Obreras (CCOO) opina que supone un avance y que constituye una excelente oportunidad para alcanzar un pacto político y social imprescindible, pero no es su ley.

La LOE, en su Preámbulo, declara a la educación como medio de transmitir y renovar la cultura, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias, de promover la solidaridad y evitar la discriminación. En fin, la considera como el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica. Tras un repaso histórico llega a declarar que la sociedad española del siglo XXI está convencida de la necesidad de la calidad y la equidad en la educación para todos. Expone a continuación los principios fundamentales en los que se apoya esta ley obtenidos, así lo expresa, tras un periodo de debate social buscando el mayor consenso posible:

1. Educación de calidad para todos los ciudadanos de ambos sexos y en todos los niveles educativos.
2. Combinación de calidad y equidad mediante un esfuerzo compartido. La sociedad en su conjunto es la última responsable de la calidad del sistema. Es necesaria una equitativa escolarización del alumnado.
3. Compromiso con los objetivos educativos de la Unión Europea: la educación debe preparar para la nueva sociedad del conocimiento mediante una mejor formación del profesorado, un mayor acceso a las tecnologías de la información y comunicación y la igualdad de oportunidades.

Para ello, afirma, es necesario aumentar la flexibilidad del sistema, por una parte, permitiendo que los jóvenes que abandonaron prematuramente sus estudios, los puedan retomar y facilitando la formación permanente de las personas adultas; y, por otra, dando mayor autonomía pedagógica y de gestión a los centros docentes combinada con objetivos y normas comunes.

La LOE se estructura en un Título Preliminar, en el que se plantean los principios y fines de la educación, y en otros ocho títulos, además de varias disposiciones transitorias o finales y una derogatoria: Regula la ordenación de las enseñanzas (I), la necesidad de apoyos educativos (II), sobre el profesorado (III), la tipología de centros docentes (IV), la participación, el funcionamiento de los

órganos de control y gobierno (V), la evaluación del propio sistema (VI), la inspección educativa (VII) y la dotación de recursos económicos (VIII).

Todo lo relativo a la dirección se encuentra en el Título V. Si lo comparamos con la ley anterior, y a la espera de los desarrollos posteriores que hagan las Comunidades Autónomas, podemos observar muchos elementos comunes, pero también algunas diferencias de importancia. Siguiendo los criterios antes marcados, nos centraremos en el análisis de dos de los elementos claves que ayudan a configurar el modelo de dirección: el acceso y las funciones de la dirección en centros de titularidad pública.

3.1. El acceso a la dirección de centros públicos

Según la LOE, la selección y nombramiento de directores de los centros públicos se efectuará mediante concurso de méritos entre profesores funcionarios de carrera que impartan alguna de las enseñanzas encomendadas al centro, de conformidad con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad y en el que participen la comunidad educativa y la Administración educativa (art. 133). Además, se pide expresamente la presentación de un proyecto de dirección que incluya, entre otros, los objetivos, las líneas de actuación y la evaluación del mismo; práctica que de hecho ya se está desarrollando (art. 134)

La selección será realizada en el centro por una Comisión constituida por representantes de la Administración educativa y del centro correspondiente. La Ley determina que al menos un tercio de los miembros de la comisión será profesorado elegido por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no sean profesores. Con estas condiciones, corresponde a las Administraciones educativas determinar el número total de vocales de estas comisiones. Primero se considerarán las candidaturas del propio centro y, en ausencia de candidatos del centro o cuando éstos no hayan sido seleccionados, la Comisión valorará las candidaturas de profesores de otros centros (art. 135)

En este punto existen diferencias claras con la ley anterior en cuanto a la composición de las comisiones ya que con la fórmula de los tres tercios se dota de mayor protagonismo a los centros, y en cuanto al procedimiento, se da prioridad a los candidatos del centro, aunque permitiendo también la presentación a otros centros.

Se sigue pidiendo a los aspirantes seleccionados superar un programa de formación inicial, con las mismas exenciones que la LOCE. Sin embargo, el nombramiento será por un periodo de cuatro años, al aspirante que haya superado este programa. Dicho nombramiento podrá renovarse, por periodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo desarrollado al final de los mismos (art. 136)

Para los nombramientos con carácter extraordinario, por ausencia de candidatos, centros de nueva creación o cuando la Comisión correspondiente no haya seleccionado a ningún aspirante, la Administración educativa nombrará director a un profesor funcionario por un periodo máximo de cuatro años (art. 137), lo que supone una novedad.

El cese del director se producirá en los mismos supuestos, añadiendo un caso de revocación por parte del Consejo Escolar del centro, con el acuerdo de los 2/3 de sus miembros. En este caso, se debería instruir un expediente contradictorio, previa audiencia al interesado y oído el Consejo escolar (art. 138).

Es decir, sin volver a la situación anterior a la LOCE, y mucho menos anterior a la LOPEG, donde el peso de la selección recaía en la comunidad escolar; la nueva Ley otorga un mayor protagonismo a la participación de la comunidad, incluyendo representantes del Consejo Escolar. Con

ello, se sigue buscando un difícil equilibrio entre un directivo elegido y apoyado por la comunidad, pero donde se tenga que demostrar conocimientos y destrezas que garanticen el éxito de su gestión.

3.2. Funciones de la dirección en centros públicos

Analizando las funciones de la dirección que plantea la nueva ley, las analogías con la anterior son tantas que no es fácil encontrar diferencias. Quizás puede deducirse un aumento de poder de la dirección para resolver problemas de convivencia o de disciplina, en la línea solicitada por todo el sector de agilizar los trámites en esos casos si analizamos el artículo 127. f sobre competencias del Consejo Escolar. En él, se expresa que el Consejo Escolar velará por el cumplimiento de la normativa vigente y que podrá revisar, a petición de los padres o tutores, las medidas disciplinarias adoptadas por la dirección. Sobre el equipo directivo de los centros, tampoco hay novedades (art. 131). Hay un reconocimiento de la función directiva muy parecido al de la LOCE (art. 139), aunque no expresa tan claramente los mecanismos de apoyo relacionados con la formación o con la exención de horas de docencia.

Si resulta de extremo interés la desaparición de la definición del Director como “el representante de la Administración educativa en el centro”. De hay se puede deducir que se mantiene la representación mixta del centro y de la Administración educativa.

4. RETOS Y DESAFÍOS DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN ESPAÑA

Desde que, hace más de un siglo, se establecieron normativamente las funciones y formas de acceso a la dirección escolar en España, los cambios producidos en el modelo de dirección que se asumía han sido muy radicales. De un modelo “profesionalizador” establecido a mediados del siglo XX se pasó a un planteamiento de marcado carácter socio-político con el regreso de la democracia en las últimas décadas de siglo. En estos momentos la postura es recortar seriamente la participación de la comunidad escolar en la elección del directivo para favorecer la supuesta profesionalización del cargo.

Plantearse cuál es el modelo de dirección más adecuado para el sistema español en la actualidad nos lleva inevitablemente a adentrarnos en tortuosos caminos llenos de dificultades. Dificultades que nos empujan a pensar qué tipo de escuela y de sociedad queremos y qué modelo de hombre estamos formando. Nos dirigen, en definitiva, a un debate de tipo político-ideológico de difícil consenso.

La defensa del principio de la participación de la comunidad educativa en la gestión y el gobierno de los centros, trajo un modelo de director con un perfil prácticamente inédito en el mundo. Sólo en Portugal y en algunos Estados de Brasil el director o directora era elegido por docentes y padres y madres. Fue, sin duda, una importante apuesta. El directivo era, por tanto, más un líder político que un gestor, con más ilusión y apoyo de sus colegas, que conocimientos sobre gestión. Esta propuesta tenía sus ventajas y sus limitaciones, probablemente era menos un director para la eficacia, pero más un director para el cambio... Sin embargo no es éste el principal motivo para el cambio de modelo. La razón repetidamente aducida es la ausencia de candidatos para ser director o directora. En esos casos, como se ha señalado, es designado por la Administración, y llegó a suponer el 60% de los directivos.

El camino seguido por las diferentes disposiciones normativas, por tanto, ha sido fomentar la “profesionalización” de la figura del directivo, recortando la participación de la comunidad escolar. Ese camino lo abrió tímidamente la LOPEG, fue definitivamente asumido por la LOCE, y la LOE lo mantiene con algunos pequeños cambios. Parece, de esta manera, que en la falsa dicotomía

“participación versus profesionalización”, esta última ha ido ganando terreno. Y subrayamos el adjetivo “falsa” porque desde nuestro punto de vista, no son términos enfrentados, sino complementarios. Argumentemos esta afirmación.

La investigación y la experiencia han confirmado la idea de que un buen director escolar no es un gestor; es fundamentalmente un líder. Un líder capaz de implicar y comprometer a la comunidad educativa en la consecución de un objetivo; más preocupado por las personas que por los papeles; más un soñador que un burócrata... Ideas tales como la del liderazgo persuasivo, sostenido o distribuido, por poner unos ejemplos, nos abren la puerta a un directivo diferente, capaz de compartir responsabilidades y tareas, y donde su principal trabajo se centra en favorecer una cultura de implicación de la comunidad.

De esta forma, lo que los centros educativos necesitan no es un profesional de la gestión, sino un líder capaz de movilizar a la comunidad educativa en su conjunto en la mejora de esa escuela. Ciertamente es que esa capacidad de ilusionar debe ir acompañada con unos conocimientos técnicos que ayuden a convertir el sueño en pasos concretos, y es ahí donde las administraciones deben reforzar el apoyo a los directivos con formación, con apoyos técnicos y humanos, pero sobre todo con confianza.

Efectivamente, en primer lugar, ha de fomentarse la formación en liderazgo y gestión escolar, no sólo con cursos sobre los temas claves (por ejemplo, legislación educativa, gestión de recursos, procesos de enseñanza-aprendizaje, factores de eficacia escolar, procesos de cambio, investigación e innovación...), sino también con cursos organizados *ad hoc* a partir de las necesidades de un centro o un conjunto de ellos. Cursos dirigidos a los directivos, pero también a docentes y a otros miembros de la comunidad escolar, porque, no lo olvidemos, el gobierno y la gestión del centro escolar no es sólo tarea de los directivos: es tarea de toda la comunidad.

Por otra parte, es necesario reforzar los apoyos técnicos a la dirección. Por ejemplo, con una real introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la gestión y la organización de los centros. Dotando a las escuelas de materiales de apoyo, materiales de autoformación... textos sobre procesos de cambio en la escuela, sobre autoevaluación escolar, programas para prevenir el acoso y la violencia escolar, etc, etc.

Mejorar los apoyos humanos para ejercer la dirección, tanto internos como externos. Algunas ideas al respecto son las siguientes. En primer lugar ha de ir transformándose la figura del inspector, relegando las funciones de control y evaluación, a tareas de asesoría y apoyo; también ha de crearse la figura del asesor escolar, experto en procesos de cambio, con formación específica para ayudar a los directivos y a toda la comunidad; la plantilla de administrativos debe ser amplia y con buena formación, incluso volviendo a estudiar la figura del “Administrador” que descargue al equipo directivo de tareas burocráticas.

Pero sobre todo, es necesario abrir un nuevo camino en las relaciones entre los centros docentes y las Administraciones educativas marcadas por la confianza. Confianza explicitada en el cambio de rol de la Inspección antes señalada, en una mayor autonomía en la gestión y la organización del centro...Y, también, en el reconocimiento del trabajo con una retribución adecuada para los diferentes miembros del equipo directivo.

Defendemos, para finalizar, un cambio en la concepción de la dirección escolar en el sistema educativo español, una dirección donde su profesionalismo se base en la democracia y participación, tanto en la selección como en la forma de trabajar.