

Educação
ISSN: 0101-465X
reveduc@pucrs.br
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Brasil

Viñao, Antonio
La Dirección Escolar: un análisis genealógico-cultural
Educação, vol. XXVII, núm. 53, maio-agosto, 2004, pp. 367-415
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84805308

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

La Dirección Escolar: un análisis genealógico-cultural*

ANTONIO VIÑAO**

RESUMO – En este artículo se lleva a cabo un análisis genealógico-cultural de la dirección escolar en España. Genealógico, en el sentido de que pretende extraer del análisis de su origen y evolución algunas claves para entender la naturaleza última de la función directiva en los establecimientos docentes. Y cultural, porque muestra la existencia de al menos dos culturas escolares diferenciadas (una en la enseñanza primaria y otra en la secundaria) en relación con dicha función directiva. Ambos análisis desvelan la existencia de cuatro modelos ideológicos de dirección escolar: el jerárquico-burocrático tradicional en el que la dirección es una agencia de la administración educativa, el participativo-democrático, el del liderazgo pedagógico y el del manager o gerente. Cuatro modelos que implican políticas educativas diferentes, a los que habría que añadir el peso e influencia en determinados momentos históricos del modelo gremial-corporativo defendido en general por los maestros de enseñanza primaria y los profesores de educación secundaria.

Descritores – Dirección escolar (modelos); España; política educativa; organización escolar.

ABSTRACT – In this article a genealogical and cultural analysis on headship in Spain is carried out. Genealogical, in the sense that it attempts to draw some clues from analysis of headship's origins and evolution in order to discover its essence, and cultural, because it shows the existence of at least two different cultures of headship (one in primary and the other in secondary education). Both analysis reveal the existence of four ideological models of headship: the traditional, hierarchical and bureaucratic model, in which headship is an agency of educational administration; the democratic and participatory model; the model of pedagogical leadership; and that of manager. These four models imply different education policies, to which the weight and influence of the guild and corporate model generally defended by teachers at both levels needs to be added.

Descriptors – Headship (models); Spain; education policy; school organization.

---

* Ponencia presentada en el curso sobre "Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario" coordinado por Mariano Fernández Enguita y organizado en Baeza (Jaén) por la Universidad Internacional de Andalucía del 2 al 6 de septiembre de 2002

** Universidad de Murcia.

Artigo recebido em: janeiro/2004. Aprovado em: abril/2004.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más relevantes en un curso que, en su denominación, relaciona la organización escolar y la profesión docente es el de la dirección escolar o, si se prefiere, el de la función directiva en los establecimientos de enseñanza. La forma de concebir y configurar esta función guarda una relación estrecha con conceptos e ideas clave de la organización escolar tales como, entre otros, los de autoridad, liderazgo, gestión, participación y autonomía. Además, su configuración, por lo que respecta a la formación, cualificación o requisitos exigidos a quienes pretendan desempeñar dicha tarea, a su selección y a las funciones que se les asignan, no sólo define el modelo de dirección escolar que se tiene en la mente o se prescribe en un momento determinado, sino también el de la organización escolar asimismo propuesta o prescrita. Por otra parte, la función directiva de los establecimientos de enseñanza ha tendido a ser con el tiempo, cada vez más, una "profesión" docente, es decir, un puesto de trabajo cubierto en general por un docente cuyas competencias o funciones determinan las de la profesión docente en un sentido estricto. La tarea o función de dirección puede estar, como veremos, más o menos profesionalizada y diferenciada de la docencia y profesión docente, pero es reivindicada como propia por los docentes, con carácter exclusivo. Por todo ello, constituye un aspecto o elemento clave para entender la cultura profesional docente y, en general, la cultura escolar, o sea, tanto la organización escolar como la profesión docente[1].

La referencia en el título de esta ponencia al análisis genealógico de la función directiva hay que entenderla como un modo de aproximación - entre otros posibles - a la comprensión actual de la misma. Un modo que parte del supuesto implícito de que el análisis del origen - en este caso orígenes - , evolución y configuración histórica de dicha función puede ayudar a esclarecer algunos de los rasgos, cuestiones y problemas que actualmente ofrece la dirección de las instituciones educativas. Y ello por dos razones:

[1] De ahí, por ejemplo, que Sarason (1971, pp. 110-150) dedicara dos lúcidos capítulos a la dirección escolar en su ya clásico libro sobre la cultura escolar y el cambio o innovación en las instituciones educativas.

- Primero, porque el momento inicial, la génesis, de una institución o función permite ver en un estado por así decir puro, no contaminado, no sólo las fuerzas que la impulsan o aquellas que se le oponen, sino también las analogías con lo conocido, a través de las cuales se explica y comprende lo nuevo, y los argumentos con los que se defiende o rechaza.
- Segundo, porque sólo el análisis de las culturas escolares entendidas como tradiciones y regularidades sedimentadas a lo largo del tiempo y no puestas en entredicho, así como, en su seno, de las culturas académicas de los profesores, de los reformadores o gestores y de los científicos o expertos en temas educativos (VIÑAO, en prensa), permite captar, entre otras cuestiones, los diferentes orígenes y tradiciones, en este punto, entre los centros de educación primaria y los de secundaria (una diferencia que explica la distinta configuración de hecho de la dirección en uno y otro nivel educativo, pese a poseer una misma regulación legal desde la década de los 80 del siglo XX), y las diferentes concepciones existentes sobre la naturaleza y las tareas de la dirección de las instituciones educativas en función de las distintas posiciones, culturas profesionales y ocupaciones que se tengan en el sistema educativo.

Queda por dilucidar, por último, si la función directiva o dirección escolar constituye una profesión más dentro del mundo educativo o si se trata sólo de una ocupación, función o tarea del mismo. Responder a este dilema implica ponerse previamente de acuerdo acerca de lo que significa o implica una profesión. No entraré en esta cuestión a veces más terminológica que real. Lo que sí haré es avanzar que la naturaleza de la dirección escolar - ya se trate de una profesión o de una ocupación - , como la de cualquier otra actividad laboral, depende al menos de tres aspectos: la formación, cualificación o requisitos exigidos a quienes pretenden desempeñarla, el modo y criterios seguidos en su selección, y las funciones o tareas que en cada momento se le asignan. En torno a estos tres ejes - formación, selección y funciones - analizaré la diferente génesis, evolución y características de la dirección escolar en los centros públicos de enseñanza primaria y secundaria en España. No está de más advertir, en todo caso, que el análisis efectua-

do no tiene por objetivo concluir, como suele ser habitual, con una propuesta final a favor de uno u otro modelo de dirección escolar. Sólo pretende explicar, desde una perspectiva genealógico-cultural, aspectos de la cultura escolar normalmente no advertidos o tenidos en cuenta al elaborar o proponer uno u otro modelo. Aspectos que pueden ser útiles para conocer los apoyos, resistencias y obstáculos que pueden encontrar dichos modelos. Este texto no tiene, pues, un propósito normativo sino histórico-cultural. Por otra parte no estoy tan convencido, como muchos parecen estarlo, de la relación inmediata y directa existente entre uno u otro modelo y la tan traída y llevada calidad de la enseñanza. Primero porque la calidad depende más, a mi juicio, de aspectos socio-culturales y políticos externos al mundo escolar y, dentro del mismo, de la formación y cultura profesional de los docentes y, cómo no, de la motivación de los alumnos. Es decir, que sin incidir en estos aspectos y modificarlos es más que dudoso que el modelo de dirección, por sí mismo, determine la calidad de la enseñanza. Y segundo, porque la concepción o idea que se tenga acerca de la calidad, lo que se entienda por calidad, guarda, eso sí, una clara relación con el modelo de dirección por el que se opta. O sea, que puede también haber concepciones sobre la calidad que exijan otros modelos distintos al del liderazgo profesional como el democrático-participativo, el corporativo-gremial o incluso el jerárquico-burocrático.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

Lo que hoy conocemos como enseñanza secundaria tiene su origen en el bachillerato, un nivel educativo también conocido por los nombres de segunda enseñanza o enseñanza media. Como tal nivel educativo – no general ni obligatorio, sino selectivo, masculino, sin relación con la enseñanza primaria y minoritario - nació en España en los años 30 y 40 del siglo XIX. Tiene pues unos 160 años de existencia. El primer Instituto de segunda enseñanza - el de Palma de Mallorca - fue creado en 1835. Tras él se crearían, en 1837, los de Guadalajara y Murcia. Desde 1835 a 1868 se crearon un total de 66 Institutos, la mayor parte de ellos - 59 - entre 1835 y 1849, y un poco más de la mitad - 36 - a consecuencia del plan de estudios de 1845.

La creación de los Institutos no parece que originara fuertes debates - a diferencia de lo que después sucedería en la enseñanza primaria - sobre su organización, funcionamiento institucional y, en especial, la dirección de los mismos. Al fin y al cabo se contaba con modelos de referencia. Uno era el de las universidades, presididas por un rector, nombrado por el gobierno, con sus facultades y decanos, asimismo nombrados por el gobierno a propuesta del rector. Un modelo que incluso llegó, en el caso de los Institutos dependientes de las universidades, creados en 1845, a que sus directores fueran equiparados, en cuanto a sus funciones, a los decanos de facultad en el Reglamento de Estudios de 10 de septiembre de 1852[2]. Otro modelo, asimismo en el sector público, eran los Colegios de Humanidades creados por el Reglamento general para las Escuelas de Latinidad y los Colegios de Humanidades de 16 de enero de 1826, en cuyo artículo 86 se decía que sus directores serían nombrados por el Rey a propuesta de la Inspección General de Instrucción Pública. Otro modelo a su disposición, por último, era el de los colegios privados con un director al frente de los mismos, ya se tratara del mismo propietario o de alguien nombrado por la institución o persona propietaria del establecimiento.

De un modo u otro nadie discutió y todos dieron por supuesto, desde el inicio, que los Institutos de segunda enseñanza debían tener un director, que dicho director debía ser nombrado por el gobierno y que, junto a él, habría en determinados casos un vicedirector y, además, un secretario, un claustro o junta de profesores de funciones limitadas - salvo en el sexenio democrático (1868-1874) - y un consejo de disciplina, organismos ambos presididos por el director. Esta sería la estructura organizativa básica - no discutida - de los Institutos desde prácticamente su aparición.

¿Cuáles fueron la naturaleza, estatus legal, requisitos, modo de selección y funciones de los directores de los nuevos establecimientos tal y como fueron regulados en los distintos reglamentos aprobados en esta etapa inicial, entre 1845 y 1868? En una rápida síntesis, exenta de matices, podría decirse que su rasgo más característico, aquel que

[2] Artº 12: "Los Directores de Institutos agregados a Universidad, tienen las mismas facultades y obligaciones que los Decanos de facultad".

condicionaba el resto de los aspectos aquí considerados, era el de ser los "jefes" del establecimiento y, en tal sentido, agentes de la administración y del gobierno cuya primera función, aquella que se enumeraba en el primer lugar de las que se le asignaban, era la de "cumplir y hacer cumplir las leyes", o sea, mantener y responder del orden y de la disciplina en el centro docente. En su condición de agentes del gobierno, dependían del rector de la universidad a la que estaban incorporados, daban posesión a los profesores y "dependientes" destinados en el Instituto, y podían ejercer funciones de inspección, en nombre del rector, sobre los colegios privados incorporados a su Instituto y, en especial, sobre el personal docente y no docente del mismo (LÓPEZ DEL CASTILLO, 2000, p. 32). Asimismo, y en relación con el personal docente, el párrafo 3º del artículo 2º del Reglamento de segunda enseñanza de 22 de marzo de 1859 incluía entre las competencias del director la de "velar por que la enseñanza se dé con el esmero debido, para lo cual visitarán con frecuencia las cátedras y cuidarán de que no falten los auxilios materiales que exija cada asignatura". Esta facultad de visitar "las cátedras", o sea, de entrar en el aula durante las clases para observar su desarrollo y la actividad docente del profesor, dejó de figurar entre las competencias del director en el Reglamento de para el régimen y gobierno de los Institutos generales y técnicos de 29 de septiembre de 1901. Entre otras razones porque éste, como otros preceptos del Reglamento de 1859, no debió tener repercusiones prácticas salvo en casos excepcionales y ante claras alteraciones disciplinarias o desórdenes. En cuanto al carácter burocrático-funcionarial de la relación entre el director y los profesores, desde el punto de vista reglamentario, basta transcribir lo que se decía en su artículo 14:

> Los catedráticos no podrán desobedecer las órdenes del Director; pero les será lícito exponerle a solas y con el debido respeto, los inconvenientes que a su juicio ofrezca el cumplimiento de lo mandado. En el caso de que el Director insista, obedecerá el Catedrático quedándole salvo el derecho de recurrir en queja al Rector del distrito.

En correspondencia con su naturaleza de agentes gubernamentales, los directores de Instituto eran nombrados por el gobierno entre, por lo general, catedráticos o profesores destinados en el mismo. En ocasiones, y a título excepcional, se admitió la posibilidad de que los direc-

tores no fueran catedráticos o profesores o de que fueran catedráticos o profesores de otro Instituto. Asimismo, sólo en el Reglamento de 28 de agosto de 1850 se admitió la posibilidad de que dejara de ser profesor, caso de serlo, alguien nombrado para dicho puesto.

Los directores de Instituto, según el artículo 9 del ya citado Reglamento de 1859, tenían el tratamiento de Señoría en los actos y comunicaciones oficiales. Asimismo, de acuerdo con su artículo 8, en los "ejercicios literarios y en la clase" debían utilizar, si eran catedráticos, "toga, birrete y medalla de oro pendiente de un cordón negro". En "las solemnidades académicas" debían también llevar "guantes blancos, vuelos de encaje sobre fondo negro sujetos con botones de plata y las insignias" correspondientes a su grado académico. Por último, "con el traje ordinario" debían llevar, dentro del Instituto, la medalla y, si fueren seglares, bastón de caña o concha con puño de oro y cordón negro"[3]. Nada se decía en los reglamentos acerca de la ubicación física de la dirección, pero la práctica usual, mantenida por la tradición, en aquellos Institutos que han conservado los edificios de procedencia conventual en los que en sus inicios fueron ubicados, muestra que la dirección ocupaba un espacio más o menos cercano a la sala de profesores y a los servicios de secretaría y administración y, desde luego, algo alejado de la entrada al Instituto y de las aulas y espacios recreativos. Un espacio no directamente accesible, sino distante y en cierto modo ajeno al bullicio de las aulas, puertas de entrada y patios.

En contraste con su caracterización como agente gubernamental en el establecimiento - débil ante la administración pero fuerte ante los profesores y dependientes del mismo - los directores gozaban de una relativa autonomía jurídica, económica y en relación con el nombramiento de personal docente y no docente del Instituto. Así, una Real

[3] El uniforme, como signo de distinción y del rango, era un elemento esencial en la administración de la época. Los inspectores de enseñanza primaria, un cuerpo creado en 1849, tenían asimismo el suyo, que debían utilizar en el ejercicio de su función. En este caso, para situar el dato en su contexto, hay que decir que el uniforme utilizado por los catedráticos de Instituto, en los actos y ejercicios indicados, era similar al de los directores con la única diferencia de que la medalla sería de plata –la del director era de oro. Lo que sí era privativo del director, como símbolo de su autoridad, era el uso constante en el Instituto del bastón de caña o concha con puño de oro y cordón negro.

Orden de 4 de noviembre de 1849 les reconocía personalidad legal "para defender en juicio los intereses del Instituto puesto a su cargo". Ello tenía su importancia dada que los Institutos solían ser propietarios de bienes rústicos y urbanos procedentes de la desamortización eclesiástica, así como beneficiarios de las rentas de determinadas fundaciones privadas, obras pías, censos o establecimientos docentes suprimidos, gozando, tanto en uno como en otro caso, de una relativa autonomía en su gestión y aplicación (VIÑAO, 1982, pp. 428-431). En cuanto al personal docente y no docente, según el artículo 2 del citado Reglamento de 1859, el director podía nombrar aquellos "dependientes" cuyo sueldo no superara los 4.000 reales - conserjes, porteros, mozos, bedeles - y, según el artículo 156 del Reglamento de segunda enseñanza de 15 de junio de 1867, los profesores auxiliares y sustitutos por vacante o enfermedad de los profesores titulares con la sola obligación de dar cuenta al rector del nombramiento[4].

En síntesis, "el cargo de director es tan antiguo" en la enseñanza media "como los propios Institutos" (UTANDE, 1964, I, p. 238). Desde sus inicios surge como un agente gubernamental, nombrado por el gobierno, con un estatus especial y relativamente distanciado de los profesores, padres y alumnos del centro docente - en comparación con lo que luego sería esta misma figura en la enseñanza primaria - , con una posición débil frente a la administración y fuerte en relación con los grupos referidos, en un contexto participativo inexistente, sin una adscripción exclusiva al cuerpo de catedráticos de este nivel educativo - es decir, con la posibilidad de que dicho puesto lo ocuparan otro tipo de personas académica y políticamente relevantes - , y con una importante autonomía jurídica, económica y en relación con el nombramiento del personal docente no numerario y el personal no docente.

[4] La atribución de competencias a la dirección de los Institutos, en 1932, para nombrar –siquiera con carácter interino– y remover a los profesores de los nuevos Institutos creados en sustitución de los colegios de jesuitas suprimidos, fue por supuesto una medida adoptada para hacer frente a las necesidades derivadas de una circunstancia excepcional. De todas formas, no está de más recordar que durante los años 60 y 70 del siglo XX – más o menos hasta 1975 –, un período de expansión del bachillerato, los profesores interinos y contratados eran nombrados por el Ministerio de Educación, a través de sus órganos periféricos, a propuesta de la dirección de los Institutos, oídos el claustro y el consejo de dirección, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 7, de la Orden Ministerial de 13 de junio de 1957 que aprobaba las "normas de gobierno" de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media.

Con el tiempo, a lo largo de los siglos XIX y XX, los Institutos - y con ellos los directores - irían perdiendo autonomía frente a la administración central. En 1887 sus bienes fueron incorporados al patrimonio y presupuestos del Estado y canjeados por títulos de deuda pública. La creación de la Inspección de bachillerato, ya en el siglo XX[5], supuso la pérdida o debilitamiento de la función supervisora y disciplinaria antes ejercida, así como la dependencia de un organismo periférico - primero de distrito universitario y legalmente, tras 1970, provincial - que ejercía sobre la dirección un control más cercano y específico que el que pudiera llevarse a cabo desde el rectorado. Por otro lado, el claustro fue afianzándose cada vez más como órgano consultivo y de representación corporativa del profesorado, en especial de los catedráticos de bachillerato. Hasta tal punto que el ya mencionado Reglamento de los Institutos generales y técnicos de 29 de septiembre de 1901, en su artículo 1º, establecería que el nombramiento de director se haría "previa propuesta en terna" de dicho órgano colegiado.

Tanto la centralización y dependencia gubernamental del cargo como la pérdida de autonomía - en especial tras la creación y consolidación de la Inspección de bachillerato como un cuerpo y función independientes - y el fortalecimiento de su autoridad en relación con el personal docente y no docente del Instituto se vieron reforzados, por razones ideológicas y sociales, durante la dictadura franquista. Así, según la base XII de la Ley de reforma de la segunda enseñanza de 20 de septiembre de 1938, los Institutos serían "gobernados" - éste era el término utilizado - por un director designado por el Ministerio ante quien sería "responsable" de la gestión del mismo. Por añadidura, el director debía "reunir a los Profesores numerarios para pedirles consejo y orientación" en los "asuntos graves" - sólo en ellos - , pero "la gestión gubernativa" sería "siempre" de su "exclusiva responsabilidad". Nada, pues, de órganos colegiados, responsabilidades compartidas y otras prácticas que pudieran producir, en este punto, algún tipo de confusión. El claustro, como tal órgano, ni siquiera era menciona-

[5] "La figura del Inspector dedicado específicamente a supervisar los centros de segunda enseñanza surge en España durante la II República y la guerra civil, pero no resultará plenamente efectiva hasta el año 1954, cuando se cree el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media" (LÓPEZ DEL CASTILLO, 2000, p. 17).

do, desaparecía, y el director, como órgano jerárquico-burocrático individual, era el máximo y a la vez el único responsable ante el Ministerio. Aunque esta característica básica ofreciera, en la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953 algún matiz corrector al atribuir en su artículo 29 al claustro, de nuevo restablecido, algunas competencias no decisorias - sólo de informe - como "único órgano de representación corporativa del Instituto", quedaba claro, en su artículo 27, que el "gobierno inmediato" del mismo sería ejercido por un director, catedrático numerario del establecimiento, nombrado por el Ministerio[6], ante el que debía responder "de su gestión personalmente". En correspondencia con su condición de órgano jerárquico de la administración - el último eslabón de la cadena - la ley le atribuía el tratamiento de Ilustrísimo Señor. La reacción y el peso corporativo del cuerpo de catedráticos de bachillerato corrigió todavía más el modelo jerárquico-centralista al conseguir en las "normas de gobierno" de los Institutos, aprobadas por Orden Ministerial de 13 de junio de 1957, en su artículo 43, que entre las competencias del claustro se incluyera "la propuesta para el desempeño de cargos directivos", lo que al parecer supuso la recuperación de hecho de la facultad de proponer una terna para la designación del director, una facultad que perduraría, desde un punto de vista legal hasta la ley general de educación de 1970 (ESTRUCH, 2001, p. 14 y 2002, p. 22).

De un modo u otro el organigrama de los Institutos de bachillerato a mediados del siglo XX era bien simple y así lo interpretó el catedrático de Dibujo del Instituto "Alfonso X el Sabio" de Murcia cuando recibió del director, en dichos años, el encargo de confeccionarlo a todo color para colgarlo en su despacho: las ¾ partes del cuadro eran ocupadas por un gran círculo en amarillo, a modo de sol radiante del que salían cuatro pequeños apéndices o antenas - la jefatura de estudios, la secretaría, el claustro, y los servicios de administración - ubicadas, a izquierda y derecha, en las partes superior e inferior del círculo central. En este organigrama no aparecían, por supuesto, ni los alumnos ni los padres. Y ello en una época en la que, según se decía,

[6] Este requisito admitía dos excepciones. Una –la usual– era que no hubiera catedráticos numerarios o que los destinados en el Instituto no quisieran o pudieran ejercer la dirección. La otra era la posibilidad de que el profesor de religión fuera nombrado director ya que el artículo 54 de la ley les atribuía "la misma consideración académica" que a los catedráticos numerarios.

la familia era, junto con el municipio y el sindicato, uno de los tres pilares orgánico-representativos del régimen político existente. Como confesaba un director de Instituto con una dilatada experiencia en el cargo, a principios de la década de los 70 del siglo XX, su respuesta a la pregunta que anualmente le hacía el Ministerio acerca de la existencia o no de asociación de padres, era siempre la misma: "se halla en trámite de constitución". Una respuesta que aún hoy −sobre todo hoy− calificarían de "sabia" muchos profesores, en especial, aunque no sólo, en la enseñanza secundaria.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

En la enseñanza primaria, al contrario de lo que sucedía en el bachillerato, la dirección - calificada de "escolar" - no es tan antigua como los establecimientos docentes - las escuelas - de dicho nivel educativo. Ni siquiera tan antigua como el mismo nivel educativo. Nacerá, en España, con la introducción del modelo organizativo de la escuela graduada en los primeros años del siglo XX, es decir, con el paso de la escuela/aula, donde un solo maestro atendía a alumnos desde los 5/6 años hasta los 12/13 años, a la escuela/colegio con distintos cursos o grados de enseñanza - en teoría uno para cada uno de los años de escolaridad obligatoria - y varios maestros, uno de los cuales debía ejercer la función de director. La suerte de este nuevo puesto estuvo pues ligada, desde sus inicios, a la del modelo de organización escolar al que debía su existencia. El hecho, además, de que surgiera como algo novedoso, que venía a romper con las estructuras y cultura escolar de este nivel educativo - modos de hacer y de pensar, mentalidades y prácticas, sedimentadas a lo largo del tiempo y no cuestionadas - , originó un amplio debate en la España del primer tercio del siglo XX sobre su naturaleza, características, requisitos, formación, selección y funciones en el que intervinieron políticos, pedagogos, inspectores, maestros-directores y maestros. Un debate cuyo análisis, por la pureza no contaminada por tradición alguna de los argumentos empleados, resulta extremadamente revelador acerca de los problemas y cuestio-

nes que planteaba y plantea la función directiva en los establecimientos docentes.

La escuela graduada, como modelo organizativo escolar, se introdujo en España a título de ensayo, en las escuelas anejas a las del Magisterio, en 1898. Tras sucesivos intentos de extenderlo al resto de la red escolar pública, con escaso éxito, en 1905, 1910 y 1911, cada vez se hizo más evidente que su difusión exigía la construcción de edificios escolares con tal fin, así como la conjunción de las iniciativas municipales y estatales, además de requerir un importante cambio en la mentalidad y hábitos de trabajo de los maestros. Todo ello implicaba resistencias y obstáculos que explican la lenta implantación de la escuela graduada en España - en 1923 el 92 % de las escuelas eran no graduadas, en 1935 el 82,4 % y en 1960 el 47 % - y su debilidad organizativa - en 1935, por ejemplo, el 68,9 % de las escuelas graduadas existentes no superaban los cuatro grados. Dicha difusión se vio dificultada, asimismo, por el peso cuantitativo y cualitativo de la población rural y, tras la guerra civil, por el predominio del agrarismo rural y conservador de la dictadura franquista durante los años 40 y 50 del siglo XX. Sería en las décadas de los 60 y 70 cuando desde el gobierno central se promovería, como uno de los aspectos claves del modelo de desarrollo económico elegido, el éxodo rural y las migraciones desde los pueblos y aldeas a las ciudades o al extranjero. Y, como medidas complementarias, el cierre de una gran mayoría de las escuelas no graduadas existentes y la forzosa concentración de sus alumnos en las llamadas escuelas comarcales con servicios de transporte y comedor. Sólo así sería posible que en 1975 se viera reducido al 17,5 % el porcentaje de alumnos que permanecían en escuelas no graduadas o en graduadas con un número de grados inferior a los 8 cursos de que constaba la escolaridad obligatoria[7].

Una de las causas explicativas de la lenta y débil implantación de la escuela graduada en España durante el primer tercio del siglo XX fue la resistencia de buena parte de los maestros a integrarse en un modelo de organización escolar en el que, a diferencia de las escuelas

[7] Sobre la escuela graduada, sus rasgos, su introducción y difusión en España y en otros países, y los problemas y cuestiones que planteó este modelo organizativo, remito a lo dicho con más amplitud en otros trabajos (VIÑAO 1990 y 2001).

no graduadas, debían coordinar su tarea con otros compañeros y someterse al control inmediato y directo del director frente al más remoto del inspector. Los problemas más importantes planteados por este nuevo modelo no eran sólo de índole financiera o política, sino también mental y organizativa. La escuela graduada implicaba cambios profundos en la distribución y usos del espacio y del tiempo escolares, en la clasificación y distribución de los niños, en la extensión y graduación del currículum y libros de texto, en los modos de evaluación y, en especial, en la organización y gestión de las escuelas. Suponía una nueva cultura escolar y precisaba un cambio mental, un cambio conceptual y de perspectiva que facilitara la comprensión de lo que estaba sucediendo y de las posibilidades del nuevo sistema. No es extraño, por ello, que para entender el nuevo modelo emergente se recurriera a otros modelos conocidos en la cultura escolar del mismo nivel educativo. Así, por ejemplo, se diría que la escuela graduada era una organización no sustancialmente distinta de la escuela-aula donde el maestro titular era auxiliado por otros maestros de menor categoría y sueldo, o de las escuelas de enseñanza mutua donde la labor docente era realizada por alumnos-monitores, en una sola gran sala de clase, dirigidos desde su estrado por el maestro. Que la única diferencia estribaba en que lo que en la escuela-aula o en la enseñanza mutua tenia lugar en un solo local de clase, en la escuela graduada se producía en varias clases físicamente independientes. De ahí que al precisar las tareas de los directores se defendiera, también en ocasiones, que éstos mantuvieran con los maestros de su escuela el mismo tipo de relación que el maestro titular mantenía, en la escuela-aula, con los auxiliares o, en la enseñanza mutua, con los monitores. De ahí, asimismo, la oposición y rechazo de buena parte del magisterio a la escuela graduada.

El núcleo fundamental del problema y el que más debates originó estuvo relacionado con la nueva figura del director escolar. Una figura que era la graduada, que se identificaba con ella y que nacía gracias a ella. Que le confería unidad de acción y sentido haciendo de ella, como decían sus defensores, una comunidad orgánica y no una reunión de escuelas unitarias bajo un mismo techo. Su aparición supuso una profunda reestructuración del poder escolar y administrativo. En una

escuela unitaria el maestro o maestra sólo tenía, como se ha dicho, el control remoto del inspector. La asunción estatal del pago de sus haberes en 1901 les había independizado, al menos en parte, de los alcaldes, ayuntamientos y juntas locales de enseñanza primaria. El inspector estaba física y temporalmente lejos y, como mucho, sólo recibía una visita anual del mismo. En su aula nadie, absolutamente nadie, podía indicarle u ordenarle como actuar o proceder. Cada uno era director de sí mismo en una época en la que no existían programas oficiales - los primeros cuestionarios nacionales se aprobarían en 1953. Tampoco era necesario ponerse de acuerdo con otros maestros. El grado de autonomía era, pues, elevado. En una escuela graduada, por el contrario, el maestro debía ponerse de acuerdo con el resto de los compañeros, era juzgado por quienes recibían después a sus alumnos, si el sistema establecido era el de especialización por grados, y - esto es lo más importante - tenía un inspector permanente a su lado. Alguien, el maestro-director, que no sólo controlaba sus entradas y salidas, sino que, en muchos casos, establecía los programas a seguir, le daba instrucciones más o menos precisas sobre su tarea, entraba en el aula para ver como impartía sus clases, y podía reconvenirle y decidir sobre todo lo relativo a la clasificación y distribución de los niños en grados y su promoción de uno a otro. Es cierto que el Reglamento de escuelas graduadas de 19 de septiembre de 1918 atribuyó algunas de estas decisiones, de manera compartida, a los directores y a los maestros o juntas de profesores que habían sido creadas en 1911. Pero, puestos a elegir, los maestros en general preferían las escuelas unitarias a las graduadas, salvo que fueran directores. Forzados a integrarse en una graduada volvían a una unitaria en cuanto podían.

La inicial indeterminación legal y la confusión existente en torno a las posibilidades y configuración del nuevo modelo organizativo, explican tanto la extremosidad de quienes veían innecesaria la figura del director como la de quienes lo magnificaban hasta hacer de ella una combinación de inspector, psicopedagogo y maestro-director de un conjunto de auxiliares sin iniciativa alguna. Esta ambivalencia o confusión inicial afectaba incluso a los más fervientes partidarios de la escuela graduada. Así en el mismo año - 1902 - Martí Alpera, futuro maestro-director de las Escuelas Graduadas de Cartagena, por entonces en construcción, indicaba en un artículo, desde las páginas de *La*

Escuela Moderna, que la vigilancia del director sobre los maestros no debía ser "excesiva", "muy frecuente" o "abrumadora [...] dejando todo lo que dejarse puede a la responsabilidad del maestro", y unos meses más tarde, desde esa misma revista, caracterizaba al director como un "señor que silenciosamente, desde la sombra, sin someter a los maestros a un espionaje humillante, sabe lo que hacen todos ellos" (MARTÍ ALPERA, 1902, pp. 101-102, y 1902a, p. 295). En síntesis, y en relación con esta nueva figura, surgieron dos posturas enfrentadas adoptándose legalmente una posición intermedia entre ambas. Estas dos posturas, partidarias de una dirección "débil" o "fuerte", implicaban dos concepciones diferentes acerca de la naturaleza de la dirección escolar. Dos concepciones que afectaban a lo que se consideraba o no adecuado en relación con su formación, requisitos, selección y tareas o funciones.

Los partidarios de una dirección "débil" - la Asociación Nacional del Magisterio Primario y la mayoría de los maestros - entendían que la existencia de la dirección no debía introducir desigualdad alguna entre quienes eran iguales ni limitar la libertad de iniciativa de los maestros. Defendían la no exigencia de requisito, condición o formación alguna para ejercer dicha tarea, la selección del maestro-director según criterios automáticos - por antigüedad - o por votación entre los maestros de la escuela, y el nombramiento con carácter temporal, oponiéndose a cualquier propuesta que pudiera dar origen a un cuerpo o categoría especial de directores escolares. Asimismo, no eran partidarios de asignar a la dirección funciones académicas o pedagógicas. Por último, los directores en su opinión, debían seguir dando clase, es decir, encargarse de una sección o grado, como un maestro más, y circunscribir su actuación a las tareas administrativas y económicas o de intendencia.

Los que propugnaban una dirección "fuerte" - los maestros directores de graduada, los promotores de este nuevo modelo organizativo, la casi totalidad de los pedagogos y especialistas en organización escolar - opinaban que la selección debía hacerse por concurso de méritos u oposición, que los nombramientos no debían estar sujetos a límites temporales, que la dirección debía asumir, sobre todo, funciones académicas y pedagógicas - clasificación inicial de los niños, elaboración

de los programas y actividades, impartición de lecciones modelo, decisiones sobre la promoción de curso, etc. - dejando las administrativas y económicas al secretario - una figura creada en 1918 pero no dotada presupuestariamente hasta ¡1986! - , que en las escuelas de cierta dimensión los directores no debían tener curso o docencia específica a su cargo, y que, sin llegar a las posturas extremas de quienes convertían a los maestros en meros reproductores de las instrucciones de la dirección, este nuevo órgano era el que debía dar unidad de criterio y acción al conjunto[8]. Unidad sin uniformidad era su lema. Que esto no se hubiera "comprendido así", ni se hubiera "acertado" en "los medios de selección" de quienes debían dirigir las graduadas era, a juicio de Antonio Ballesteros (1926, pp. 31-33), un inspector y destacado promotor de las mismas, no sólo su problema más "delicado", sino también una de las causas de que éstas no hubieran "arraigado" en España y de que no hubieran producido los "resultados" esperados ni transformado de modo "radical nuestra enseñanza".

El sistema de elección del director por los maestros, mediante votación, sólo estuvo vigente, antes de la guerra civil, en las graduadas de menos de seis secciones y entre 1932 y 1935. A partir de 1926 se generalizó el concurso-oposición, salvo cuando se trataba de escuelas de patronato escolar, en las grandes ciudades, en cuyo caso correspondía a estos organismos la selección del director y de los maestros. En cuanto a las funciones de la dirección, el ya citado Reglamento de 1918 le atribuyó tareas pedagógicas tales como la clasificación inicial de los niños y la promoción de curso, la visita a las clases, la posibilidad de hacer observaciones en las mismas, la elaboración de programas y la formación de los maestros, si bien algunas de ellas se compartían con la junta de profesores a la que, además, correspondía aprobar los horarios y presupuestos y decidir en todo lo relativo a las visitas y excursiones y la rotación o no de los maestros cada curso académico con su grado o grupo de niños. De hecho, sin embargo, las memorias de las graduadas y otras fuentes indican la existencia de una amplia diversidad de situaciones en función del talante e ideas del director, del contexto o circunstancias de cada escuela, del número de

[8] De ahí que Rufino Blanco (1911, p. 41) ubicara el aula del maestro-director en el centro del edificio panóptico que proponía como plano modelo de escuela graduada.

clases de la graduada y de su régimen jurídico. Por lo general, serían aquellas graduadas integradas en patronatos - donde se seleccionaba al director y a los maestros - como los constituidos en Barcelona - graduadas "Baixeras", "La Fagirola", "Pere Vila" - y Madrid - graduadas "Cervantes" y "Príncipe de Asturias" - las que se convertirían en escuelas-modelo, objeto de visitas de maestros y directores de todo el país. El resto quedaron sometidas a un régimen general en el que la relativa situación preeminente del maestro-director sobre los demás maestros se veía contrarrestada por su fuerte dependencia y baja autonomía en relación con la administración e inspección educativa. La dirección escolar se configuró, de este modo, como un órgano - el último eslabón - de una cadena jerárquico-burocrática que desde el Ministerio, a través de la Inspección, llegaba hasta los maestros. Una situación reforzada durante la dictadura franquista y no modificada hasta las últimas décadas del siglo XX.

Ello fue así porque la reestructuración del poder que supuso la escuela graduada no se produjo sólo en el interior de la escuela, sino también en relación con la inspección y la administración educativa. En el modelo de escuela-aula de un solo maestro, o escuela unitaria, Las relaciones entre la inspección y los maestros eran directas, sin intermediarios. En una escuela graduada el inspector tenía que entendérselas, en primer lugar, con la dirección. Desde ésta, además, podían llevarse a cabo con más efectividad algunas de las funciones de control malamente ejercidas hasta entonces por la inspección. El peligro para esta última era evidente. Podía llegarse incluso a decir, como de hecho sucedió, que, una vez creados los directores, la inspección era innecesaria. Como se ha señalado en el caso de las primeras graduadas creadas, a partir de 1906, en el estado de Minas Gerais (Brasil), cuya dirección se encargó por cierto a maestras, la nueva organización escolar generó, allí como aquí, tensiones no sólo entre los maestros y las directoras, sino también entre éstas y la inspección y administración educativa del estado. Unas tensiones lógicas derivadas del proceso de construcción de nuevas identidades profesionales (FILHO, 1999, p. 161). En el caso español y en cuanto a las relaciones entre la dirección y la inspección en la enseñanza primaria - donde, a diferencia de lo acaecido en la secundaria, la primera apareció cuando la segunda tenía

ya cincuenta años de existencia - , el resultado final sería la debilidad de la dirección frente a la inspección y la administración educativa. Una debilidad simbólicamente reconocida en el Reglamento de escuelas graduadas de 1918 al asignar al inspector, en sus visitas al centro docente, la presidencia de la junta de profesores, es decir, el puesto de director del mismo, y reforzada, como se ha dicho, durante el franquismo.

LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN LOS AÑOS ANTERIORES A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970 (EL CUERPO DE DIRECTORES ESCOLARES)

La situación de la función directiva en ambos niveles educativos ofrecía, en los años inmediatos a 1970, similitudes y diferencias. Similitudes, en cuanto que tanto los directores de Institutos de bachillerato como los de los Colegios de enseñanza primaria eran considerados agentes gubernamentales jerárquicamente dependientes de la Inspección correspondiente y de los servicios administrativos centrales y periféricos del Ministerio de Educación en una administración y en un contexto ideológicamente autoritario y represor. Diferencias, por sus orígenes y evolución posterior. En un caso - en los Institutos - habían nacido con el mismo nivel educativo e institución que regían y habían gozado, durante algún tiempo, de cierta autonomía económica y de gestión. Además, la influencia del cuerpo de catedráticos de bachillerato había conseguido contrapesar el modelo jerárquico-centralista con otro modelo de índole corporativa en el que el claustro (un órgano dominado por dicho cuerpo) gozaba de un cierto reconocimiento y de la facultad de proponer una terna para la designación del director. En el otro - en la enseñanza primaria - la dirección había aparecido con posterioridad a la configuración del nivel educativo y de la institución escolar, había sido cuestionada desde el principio y sólo existía en los llamados grupos escolares o colegios[9]. Además, la junta de profesores de los mismos nunca tuvo el peso y reconocimiento alcanzado por los claustros de los Institutos.

[9] No está de más recordar que todavía en 1960, como se dijo, el 47 % de las escuelas tenía un solo maestro o maestra.

Las diferencias se reforzaron con la creación, en la enseñanza primaria, del cuerpo de directores escolares como "cuerpo especial de la Administración Civil del Estado", por Ley de 21 de diciembre de 1966 (artículo 76 del Texto refundido de la Ley de Educación Primaria de 2 de febrero de 1967). El reforzamiento, en la enseñanza primaria, de la figura del director escolar en la década de los 60 del siglo XX ha de verse en el contexto del relativo predominio en las Secciones universitarias de Pedagogía y en la Dirección General de Enseñanza Primaria a través, en este último caso, de la Inspección y del Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP), creado en 1958, de una concepción pedagógica y organizativa que ha sido definida como "tecnoburocrática", es decir, como una combinación de tecnocratismo y burocratización basada en "una tecnología de la enseñanza de intención eficientista y orientación mecánica" (BELTRÁN LLAVADOR, 1991). Aspectos básicos de dicha concepción eran, entre otros, la normalización y racionalización curricular, la generalización de la noción de curso y el establecimiento de objetivos o niveles mínimos en cada curso con sus correspondientes pruebas de promoción (VIÑAO, 2001a).

Todos estos aspectos, entrelazados, exigían una mayor difusión de lo que en aquella época se llamaban las agrupaciones escolares con, al menos, una sección o grado para cada uno de los cursos de la escolaridad obligatoria; es decir, de la escuela graduada y, con ella, de las direcciones escolares. La dirección escolar era o estaba llamada a ser una pieza clave en la implantación en todo el país de esta política organizativa y curricular, supeditada y bajo el mandato, eso sí, de la Inspección. La estrecha relación entre dicha política y el reforzamiento profesionalizador de la dirección escolar en la enseñanza primaria se aprecia tanto en el ámbito de la legislación como en el de la literatura emanada del CEDODEP, de la Inspección y de los expertos en organización escolar. Muestras de ello serían el Decreto de 22 de febrero de 1962 que organizaba las agrupaciones escolares por cursos de escolaridad, las tímidas conclusiones al respecto del III Congreso Nacional de Pedagogía celebrado en Salamanca en 1964, el curso de Orientaciones pedagógicas para directores escolares que tendría lugar en Madrid en 1965, algunos de los trabajos presentados en el mismo

sobre las funciones del director escolar, clasificadas como jurídico-administrativas, técnico-pedagógicas y mixtas (GONZALO CALAVIA, 1965), y la inclusión en los manuales o libros de organización escolar de un capítulo o sección expresamente dedicado al tema (Andrés MARTÍN, 1967; NIETO DE LAS TORRES, 1967; POZO PARDO, 1970, pp. 110-118). En todos estos textos la dirección escolar se emparentaba con una serie de términos - eficacia, tecnificación, armonización, normalización, racionalización - que no dejaban lugar a dudas sobre el papel reservado a esta figura en la política organizativa y curricular que pretendía implantarse: los directores escolares, bajo la supervisión y el mandato de la Inspección, serían los agentes responsables de su aplicación en los centros docentes.

El hito de esta profesionalización tecnoburocrática de la dirección escolar sería la configuración, en 1967, de las direcciones sin curso y la creación en ese mismo año del cuerpo de directores escolares. Por un lado, el artículo 75 de la Ley de Educación de Primaria (texto refundido aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1967) distinguía las direcciones sin curso de los Colegios nacionales (escuelas con al menos un maestro para cada uno de los ocho cursos de la enseñanza primaria) y agrupaciones escolares (colegios o escuelas graduadas cuyas aulas estuvieren situadas en dos o más edificios situados dentro del radio de un kilómetro) en las que se diere dicha circunstancia incluyendo las aulas de párvulos y maternales, de las direcciones con curso de las agrupaciones con menos de ocho unidades escolares. Por otro, se creaba, en su artículo 76, el cuerpo especial de directores escolares para desempeñar dicha tarea en los colegios nacionales, en las referidas agrupaciones escolares y en las escuelas anejas o colegios de prácticas de las Escuelas Normales. Ambos artículos serían desarrollados, poco después, en el Reglamento de Centros Estatales de Enseñanza Primaria de 10 de febrero de 1967 y, de un modo más específico, por el Reglamento del cuerpo de directores escolares de 20 de abril de dicho año.

Un buen conocedor del tema ha dicho que "estas dos disposiciones plantearon un modelo de dirección autoritario y burocrático" (BERNAL, 1991, p. 540). En síntesis, regulaban, en un contexto político y educativo autoritario y no participativo, una dirección que unía a tales características una clara profesionalización tecnocrática. Para

acceder al nuevo cuerpo era necesario aprobar una oposición a la que podían presentarse los maestros nacionales en activo con cinco años ininterrumpidos de servicios y los licenciados en Filosofía y Letras con experiencia docente de al menos dos años en la enseñanza primaria. Una vez aprobada, y tras un curso de formación, la categoría y el puesto se mantenían de modo vitalicio sin llevar aparejada carga o responsabilidad docente alguna. Tanto en la oposición como en el curso posterior se ponía el acento en una triple formación cultural, pedagógica y psicológica, así como, de un modo especial, en las cuestiones de organización escolar y en las llamadas "técnicas de dirección".

Es cierto que las escasas plazas dotadas y la supresión del cuerpo de directores en 1970 hicieron que la experiencia afectara a un reducido número de colegios nacionales. Ello no afecta, sin embargo, a la importancia del cambio que suponía su implantación en la enseñanza primaria o al modelo de dirección que implicaba. Un modelo que, como contrapeso a la concentración de todas las funciones decisorias en la dirección, llevaba incorporado el complemento de un Consejo Escolar, integrado por el director y los maestros, con funciones meramente consultivas. Un modelo, en síntesis, profesionalizador en un contexto ideológico y social autoritario y administrativamente jerarquizado cuya existencia se defendía, sobre todo, desde la Inspección de enseñanza primaria y por los expertos en organización escolar profesionalmente ubicados en las Secciones de Pedagogía y Escuelas Normales. Como se decía en un texto representativo de esta tendencia, escrito por un destacado inspector y experto en cuestiones pedagógicas cuando ya había sido presentado el proyecto de ley general de educación, en 1969,

> el director de una actividad técnica ha de tener una capacidad técnica adecuada, consecuencia de una preparación tanto más larga y cuidadosa cuanto mayor sea también la importancia para el bien común de su actividad; ejercerá su función unipersonalmente, aunque deba contar con otros asesoramientos y pareceres, y será seleccionado y designado para ella a base de las garantías técnicas de capacidad que ofrezca (VEGA y RELEA, 1970, pp. 41-42).

En consecuencia con ello, según dicho autor, el director debía ser designado "por la superioridad ministerial, selectivamente y constituyendo un cuerpo superior y técnico especial". Además, al proponerse que todas las escuelas de un solo o unos pocos maestros estuvieran integradas en un colegio nacional, se aseguraba que ninguna unidad escolar del sistema educativo quedara fuera del control de este nuevo profesional. Un profesional al que incluso se le asignaba, como posibilidad, la designación libre, "dentro de condiciones legales determinadas, de sus colaboradores", es decir, de los maestros de su colegio (VEGA y RELEA, 1970, pp. 34, 47 y 49).

LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970

La Ley General de Educación de 1970 significó el inicio de una serie de regulaciones que, en éste y en otros aspectos, afectaban por igual a las enseñanzas primarias y medias, a los Colegios nacionales, a los Institutos de bachillerato y a los de formación profesional. Así como en los aspectos estructurales del sistema educativo dicha ley supuso el principio del fin del sistema dual entre las enseñanzas primaria y media, en lo que a la organización de los centros docentes se refiere, las innovaciones fueron menos relevantes. La concepción que la ley tuvo de la función directiva seguía siendo unipersonal, jerárquico-burocrática, centralizada, dependiente de la inspección y servicios centrales y periféricos del Ministerio de Educación y escasamente participativa. Los directores de los centros docentes, según el artículo 60 de dicha ley serían nombrados por el Ministerio oídos el claustro y el consejo asesor. Incluso se perdía, en la enseñanza primaria, el carácter profesionalizador que suponía la existencia de un cuerpo específico. La supresión del cuerpo de directores escolares - una de las cuestiones más controvertidas en la discusión en las Cortes del proyecto de ley en la que están todavía por analizar los grupos implicados y las estrategias e intereses en juego - fue acompañada, además, de la mención expresa de que el ejercicio de la dirección llevaba aparejado el desempeño de actividades docentes. Por último, la alusión que en el

artículo 110 de la ley se hacía al reentrenamiento periódico y especial formación a recibir por los directores quedó en agua de borrajas.

En lo que al bachillerato se refiere, el *Libro blanco* previo a la reforma, presentado en 1969, se inclinaba por el reforzamiento y autonomía de la dirección. Incluso llegaba hablarse en el mismo de equipos directivos (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, 1969, p. 218). La respuesta de los catedráticos de bachillerato, frente a esta propuesta no tardó en llegar. En el *Informe sobre el Libro blanco* elaborado por la Asociación Nacional de este cuerpo docente, se pedía que la autonomía se concediera no al director sino al claustro (un claustro compuesto sólo por profesores numerarios), que el director no fuera separado de la docencia (en clara alusión a la no creación de un cuerpo de directores similar al existente en el enseñanza primaria) y que su nombramiento se hiciera previa terna del claustro "con expresión del número de votos" (ASOCIACIÓN, 1969, p. 30).

En síntesis, sin embargo, el director o directora siguió siendo en la ley de 1970 un agente de la administración, débil ante la misma, que sin embargo en el interior del centro docente concentraba todo el poder de decisión. Y ello tanto en el nivel de la educación general básica como en el de las llamadas enseñanzas medias. Además, ocupaba el cargo con carácter temporal, o sea, mientras contara con la confianza de la inspección y de las recién creadas delegaciones provinciales del Ministerio. Las referencias en la ley a un claustro y un consejo asesor - con especial mención, en este caso, a la representación de los padres de alumnos - no deben engañar. Sus funciones eran meramente consultivas y, en lo que al consejo asesor se refiere, limitadas a aspectos no académicos. Por otra parte, en muchos centros docentes no existían todavía asociaciones de padres - sobre todo en la enseñanza secundaria donde los consejos escolares en muchos casos no llegaron a constituirse - , y allí donde existían su acción no iba más allá de la realización a su cargo de actividades extraescolares o del pago adicional a los maestros de una cierta cantidad en concepto de lo que se conocían con el nombre de permanencias (horas de estudio y permanencia en el centro de algunos alumnos bajo la supervisión de los maestros).

La regulación reglamentaria del artículo 60 de la ley, aprobada en plena contrarreforma educativa y en los estertores finales del franquismo, no hizo sino acentuar sus rasgos escasamente innovadores y autoritarios. La misma denominación o rótulo legal del Decreto de 30 de agosto de 1974, que desarrollaba dicho artículo en la educación general básica, era ya una clara muestra de sus propósitos. Con él se pretendía regular "el ejercicio de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica"; no su organización y funcionamiento, sino la función directiva ya que, en definitiva, ambos aspectos se reducían y giraban en torno a la figura del director.

Confirmados y remachados el carácter asistencial - de ayuda o asesoramiento - del claustro y del consejo asesor, así como la concentración en el director de las funciones decisorias, las principales cuestiones a regular eran el sistema a seguir para su designación por el Ministerio de Educación y Ciencia y los requisitos exigidos para ser nombrado director.

En cuanto al primer aspecto - el sistema de designación - , el decreto se limitaba a decir que el nombramiento correspondía a la Dirección General de Personal de dicho ministerio a propuesta de la Delegación provincial del mismo, que la Inspección Técnica debía emitir un informe y que el claustro y el consejo asesor serían oídos. El problema residía en cómo interpretar esta audiencia o acto de oír, pues el término "oído" del artículo 60 de la Ley General de Educación permitía diversas interpretaciones: unas más restrictivas y autoritarias y otras más participativas. Las posibilidades legales iban desde la propuesta inicial por el claustro y el consejo asesor a favor de un candidato concreto o en forma de terna - y, en este caso, con indicación o no del número de votos o mediante la simple relación por orden alfabético o de preferencia de los candidatos - hasta la emisión de un juicio, valoración u opinión en relación con una persona o personas determinadas. El Decreto de 1974 nada decía al respecto y la realidad o interpretación posterior osciló según el talante del ministro o director general de turno y, sobre todo, la situación política. De hecho, lo usual en un primer momento fue la elaboración por el claustro y el consejo asesor de una terna ordenada alfabéticamente, sin expresión de votos, que dejaba las manos libres a la administración educativa para, tras el

informe de la inspección y la propuesta de la delegación provincial, nombrar al candidato promovido y deseado por estos dos organismos.

Sería durante la transición política hacia la democracia cuando unas Instrucciones provisionales de 29 de septiembre de 1977 - prorrogadas después, año tras año, hasta el Real Decreto de 16 de junio de 1981 que desarrollaba en este punto lo dispuesto en el Estatuto de Centros Escolares de 1980 - establecerían el sistema de propuesta en terna por el claustro, con expresión de votos, audiencia de la asociación de padres de alumnos, informe de la inspección y propuesta de la delegación provincial. Una propuesta que necesariamente debía de hacerse a favor de quien hubiere obtenido mayor número de votos, salvo que concurrieren "razones suficientes de orden docente" que justificaran otra elección (razones que, en todo caso, debían ser comunicadas al claustro).

La segunda cuestión - la relativa a los requisitos - muestra algunas de las contradicciones de los supuestos o principios que conformaban la ley de 1970. Uno de ellos, el establecido en el párrafo 3º del ya citado artículo 110, era la exigencia de "una especial formación educativa". Esta exigencia, que no figuraba ni en el proyecto inicial ni en el texto de la ponencia, era una consecuencia obligada de la supresión del cuerpo de directores escolares. Con ella se pretendía acallar a quienes, desde la inspección, secciones universitarias de pedagogía y escuelas normales, se oponían a dicha supresión y abogaban por la profesionalización y tecnificación de la función directiva. Sin crear un cuerpo específico, se exigía una formación *ad hoc*, que nunca fue más allá de un curso o cursillo, y "un reentrenamiento periódico" que les habilitara para ejercer dicha función "permanentemente", fórmula transaccional que también careció de efectividad alguna.

Lo que estaba en juego, en el contexto de una política de simplificación, ordenación y reducción de los cuerpos considerados docentes, era algo más que la supresión o no de uno de dichos cuerpos. Desde supuestos tecnocráticos la opción de la profesionalización parecía la más correcta. Casaba, además, con un cierto talante de la ley y del contexto político en el que se gestaba, pero no con su carácter autoritario. Un cuerpo directivo profesional, permanente, era desde luego un

escalón jerárquico más entre la inspección o delegación provincial y los maestros y profesores, pero también era un límite a la autoridad de los primeros y a la autonomía de estos últimos. El cuerpo del magisterio, en general, nunca vio con buenos ojos la existencia de un cuerpo especial e independiente de directores escolares que, además, era de implantación inimaginable en los Institutos de bachillerato[10]. Por otra parte, un director por oposición y permanente era un elemento menos manejable por la administración educativa que un director temporal, nombrado y cesado por ella. Esta última fue la opción elegida. No la de la participación ni la de la profesionalización, sino la tradicional: sujeción y debilidad ante la administración y prepotencia ante los profesores y padres de alumnos.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES DE 1980

La aprobación, por Ley Orgánica de 4 de junio de 1980, del Estatuto de Centros Escolares, bajo el gobierno de la Unión de Centro Democrático, tampoco implicó modificaciones sustanciales en el modelo vigente. En todo caso supuso una inflexión más, dentro del modelo jerárquico-burocrático, hacia fórmulas tímidamente participativas y profesionalizadoras - al menos según las intenciones declaradas del ministro de Educación, Otero Novas - en el contexto de una vaga formulación legal en la que eran posibles diversas soluciones reglamentarias.

Es cierto, por una parte, que el Estatuto atribuía algunas competencias decisorias al consejo de dirección - órgano de participación de los padres, profesores y alumnos - y al claustro de los centros docentes. La posición de ambos órganos, en comparación con la ley de 1970, quedaba en este sentido fortalecida. Sin embargo, el carácter continuista y tautológico de la declaración inicial en la que se definía la "autoridad del director" como aquella "propia de su cargo" (artículo

[10] Villena Martínez (2001, p. 175), en su autobiografía profesional como maestro, define al extinto cuerpo de directores escolares durante "la Dictadura", como "una casta feudal con poderes absolutos". No importa si se trata o no de un símil acertado. Si se trae a colación es porque constituye una muestra de una mentalidad o modo de pensar bastante extendido entre el magisterio primario de aquella época.

25, párrafo 1º), el uso en algún caso de expresiones tradicionales para indicar sus funciones, como la relativa al ejercicio de la "jefatura de todo el personal" (artículo 25, párrafo 3º), la misma denominación como consejo de dirección del órgano de participación - es decir, su caracterización como un órgano primordialmente asesor de la dirección - , y, sobre todo, la indeterminación en que se dejaba todo lo relativo al procedimiento de elección, produjeron la desconfianza y el recelo en los grupos parlamentarios socialista y comunista.

El debate parlamentario del Estatuto supuso el enfrentamiento entre dos modelos de dirección. Uno, defendido por socialistas y comunistas y calificado por sus promotores de participativo y democrático, en el que la persona que desempeñara la dirección debía ser elegida por un consejo escolar con participación de todos los miembros de la comunidad educativa. Un consejo al que se asignaban las competencias decisorias fundamentales. Y otro, el del proyecto de ley, en el que la dirección conservaba las características fundamentales del modelo tradicional - seguía siendo un agente de la administración - seleccionado por esta última, "de acuerdo", según el párrafo 2º del artículo 25, "con los principios de méritos, capacidad y publicidad".

Con independencia de la diferencia de opciones a favor de uno u otro modelo, esta remisión a un concurso de méritos como procedimiento de selección, a regular por vía reglamentaria - adviértase la similitud con el procedimiento previsto en el proyecto de Ley de Calidad recientemente presentado por el gobierno del Partido Popular - , fue vista por los grupos parlamentarios socialista y comunista como un intento de mantener la "dedocracia" en el nombramiento de los directores y el "control ideológico y político de los centros escolares, a través de sus directores nombrados con mandato de autoridad limitada". Tanto las referencias del ministro de Educación, Otero Novas, a las garantías de profesionalidad, neutralidad y eficacia que el concurso garantizaba, configurando al mismo tiempo una "carrera docente", como sus afirmaciones asegurando que "en ningún momento" se intentaba, con dicha fórmula, nombrar "a dedo a los directores" o ejercer sobre ellos "un control ideológico y político", fueron inútiles. Como también lo fue su concesión o compromiso de que el reglamento recogería la participación del consejo de dirección en "la valoración de los

méritos". Como afirmaría un senador del grupo socialista, "un director en la situación de España está abierto a todas las manipulaciones, a las manipulaciones del partido que esté en el Gobierno"[11]. En consecuencia, acabaría siendo y comportándose como un agente del mismo.

EL MODELO DE DIRECCIÓN ESCOLAR DEMOCRÁTICO, NO PROFESIONAL Y PARTICIPATIVO DEL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA (1985)

La aprobación en 1985 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), tres años después de la llegada al poder del Partido Socialista, supuso la implantación legal en España de un nuevo modelo de dirección, al que se ha definido unas veces como participativo y otras como colegiado, democrático y no profesional, que sólo en parte rompía con el tradicional modelo unipersonal y jerárquico-burocrático en sus versiones más autoritarias o profesionalizadoras. Tras dicho modelo, cuyo apoyo constitucional se hallaba en el párrafo 7º del artículo 27 de la Constitución, que reconocía el derecho de los padres, profesores y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos por la Administración con fondos públicos, se hallaba la difusión en algunos países europeos, durante la década de los 70, de la llamada cultura de la participación y, ligada a ella, la concepción de la institución escolar como una comunidad educativa. Dicha cultura había originado la configuración legal en dicha década de órganos colegiados de participación a distintos niveles territoriales (centro docente, distrito, municipio, provincias, regiones o estados), con funciones en algún caso decisorias, de tal forma que cuando llegó a España, ya en la década de los 80, los estudios realizados sobre su desarrollo y funcionamiento práctico mostraban el fuerte contraste existente entre ambos y las expectativas que en un principio dicha configuración había despertado.

El antecedente legal de la LODE sería la proposición de ley de Consejos Escolares presentada por el grupo parlamentario socialista en febrero de 1978, cuando todavía se estaba elaborando la Constitución aprobada en ese mismo año. En palabras de Pérez Galán (2001,

[11] *Cortes. Diario de sesiones del Senado*, 1980, pp. 2754, 2764-2766, 2771 y 2774-2775.

p. 37), esta proposición "entroncaba" con el decreto de 9 de junio de 1931 que había iniciado en nuestro sistema educativo, de forma un tanto tímida, el proceso de configuración de consejos u órganos colegiados de participación, además de recoger "el espíritu participativo" surgido a partir de los acontecimientos de mayo de 1968 y "las propuestas democratizadoras [...] promovidas por las distintas 'Alternativas' para la enseñanza de los finales del franquismo e inicios de la transición".

En el debate parlamentario de la LODE, y frente a las críticas efectuadas por el portavoz de Alianza Popular sobre el carácter no técnico ni profesional del modelo de dirección planteado por el proyecto de ley - o sea, por que no se tuvieran en cuenta, para ocupar la dirección, el mérito, la capacidad y la profesionalidad - , el portavoz del Partido Socialista se limitó a señalar, de forma un tanto contradictoria, que, por supuesto, la dirección exigía mérito, capacidad y profesionalidad, pero que, "frente a planteamientos tecnicistas", la "escuela participativa" introducía la elección del director por el máximo órgano de participación, el Consejo Escolar del centro docente, que, también por supuesto, iba a tener en cuenta "todos esos conocimientos técnicos" (PÉREZ GALÁN, 2001, p. 187).

El nuevo modelo supuso, en síntesis, la introducción legal en nuestro sistema educativo de la cultura de la participación y la colegialidad, en abierta oposición con una tradición en la que, salvo el ya referido tímido intento de participación llevado a cabo en la II República, habían predominado el autoritarismo y lo unipersonal. Sin embargo, por paradójico que parezca, el nuevo modelo no vino a sustituir al antiguo, sino a superponerse al mismo. Sin eliminar la concepción de la dirección como una agencia unipersonal y jerárquica de la administración educativa de la que formaba parte y ante la que era responsable - al fin y al cabo una de las primeras funciones que se asignaba, a quien la desempeñara, era la tradicional de cumplir y hacer cumplir las leyes - , cuya legitimidad se debía, en último término, a haber sido nombrado por la misma, a dicha legitimidad se sobrepuso otra originaria, de índole democrática, derivada de la elección por el consejo escolar del centro docente. Un consejo integrado por representantes electos de los distintos grupos de la comunidad educativa al que además se

asignaban, al menos legalmente, las principales funciones decisorias que atañían a la vida del centro. La dirección se convertía así formalmente - dejo en este momento a un lado el funcionamiento real del modelo, sobre el que ya hay un suficiente número de estudios críticos - en un órgano ejecutor de los acuerdos tomados en el consejo escolar ante el cual también respondía y al cual también se debía.

La primacía del principio de colegialidad frente al de unipersonalidad del modelo de gestión de centros precedente, no sólo supuso la creación de los consejos escolares de centro y la atribución de las funciones decisorias básicas - entre ellas la de elegir a quien debía desempeñar la dirección - a los mismos, sino también la configuración legal de un nuevo estilo, colegiado, de ejercer la función directiva. Como más tarde se diría en los reglamentos orgánicos de los centros de educación infantil, primaria y secundaria de 23 de mayo y 18 de junio de 1993 (artículos 11 y 8 respectivamente), "los órganos unipersonales de gobierno -director, jefe de estudios, secretario- "constituyen el equipo directivo del centro". La idea de equipo, sin eliminar el carácter unipersonal de los distintos cargos directivos, se corregía y matizaba mediante una concepción colegiada de la dirección que implicaba una cierta responsabilidad compartida, un actuar coordinado y, sobre todo, el acuerdo de quienes los ocupaban en torno a un programa o proyecto común para el centro que más tarde, a partir de la Ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) de 1995, sería suscrito y presentado ante el consejo escolar, si se deseaba ser elegido por el mismo, no por el candidato a la dirección sino por el equipo directivo. Es decir, al menos en teoría, ya no se votarían candidatos unipersonales, sino programas y equipos.

ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y EL LIDERAZGO PEDAGÓGICO: LA CULTURA DE LA AUTONOMÍA Y LA EVALUACIÓN (1990-1995)

En 1990 la ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) introdujo en España, sin modificar el modelo de dirección no profesional, participativa, colegiada y a la vez jerárquico-administrativa, dos

nuevas culturas asimismo ajenas - como las de la participación y la colegialidad - a nuestra tradición educativa centralizada: la de la autonomía de los centros y la de la evaluación. Dos culturas - mentalidades, prácticas, modos de gestión - que habían tenido un amplio y primer desarrollo en los países nórdicos durante la década precedente. Aun tratándose, en el caso español, de una relativa autonomía circunscrita al ámbito curricular y de una evaluación - del sistema educativo en su conjunto, de los centros y de los profesores - por establecer y desarrollar, el hecho es que ambas culturas implicaban un modelo de dirección diferente, el llamado modelo nórdico - del que Suecia constituye el paradigma - en el que el director es un líder pedagógico responsable del funcionamiento y eficacia del centro docente, que debe promover y vertebrar un proyecto educativo común en el contexto de un sistema con un alto grado de descentralización local y una importante autonomía organizativa y curricular de los centros docentes. Un contexto muy diferente al español, en especial si se tiene en cuenta que, en dicho país, la selección de los candidatos a la dirección de un centro - a los que se exige una formación o acreditación previa - es una responsabilidad municipal y que sólo pueden presentarse, en cada caso, profesores ajenos al centro en cuestión.

La LOPEG, aprobada en 1995, sería la disposición legal que adaptaría el modelo de función directiva de la LODE a las nuevas exigencias planteadas por la LOGSE en relación con la gestión de los centros docentes. Como he señalado en otro lugar (VIÑAO, 1996), la LOPEG no supuso modificaciones sustanciales en el reparto de "poder" entre los distintos órganos unipersonales o colegiados de los centros docentes. Todos ellos ganaron competencias, pero no a costa de otros, sino como resultado de la relativa autonomía económica y curricular concedida a los centros docentes o de la introducción de nuevos mecanismos de evaluación. La nueva situación configurada por la LOGSE - además, del reconocido fracaso, por ausencia de candidatos en algo más del 50 % de los casos, del modelo pariticipativo-democrático previsto en la LODE - exigía distribuir entre dichos órganos las nuevas competencias relativas a la elaboración y aprobación de los proyectos educativos de centro y a la evaluación de estos últimos. Y el reparto se hizo sin modificar el carácter legal y teóricamente preemi-

nente de los consejos escolares en sus relaciones con los claustros y equipos directivos.

La diferencia fundamental, en lo que a la función directiva se refiere, residía en un relativo reforzamiento de la figura del director - o del equipo directivo - y de su papel como agente de la administración y de la reforma emprendida en 1990. ¿Cómo?. Incluyendo entre sus competencias - u obligaciones - la de "colaborar con los órganos de la administración educativa en todo lo relativo al logro de los objetivos educativos del centro" - como si no fuera suficiente con el párrafo que le asignaba la obligación de "cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones vigentes" - y, sobre todo, añadiendo a los requisitos habituales de antigüedad y permanencia en el centro durante un tiempo determinado, hasta ahora exigidos para poder presentarse como candidato a director, el "haber sido acreditado por las administraciones educativas para el ejercicio de la función directiva". Una acreditación a obtener bien por el ejercicio de cargos directivos durante un mínimo de cuatro años con anterioridad a la aplicación del nuevo sistema de elección de directores, bien mediante la superación de unos programas específicos de formación o la posesión de las titulaciones que se determinaran, además de una valoración positiva del trabajo previo en el desempeño de cargos directivos o de la labor docente y tareas de coordinación pedagógica o relacionadas con la organización, gestión y participación en órganos de gobierno. Junto con esta "acreditación", que implicaba diferenciar entre quienes la poseían y no la poseían, otras medidas complementarias de índole retributiva o relativas a la duración del mandato, conformaron un intento de añadir una legitimidad profesional a quienes al ocupar la dirección de los centros educativos poseyeran una legitimidad democrática - la de los votos - y una legimitidad administrativa - la del nombramiento por la administración educativa competente.

La vieja polémica sobre la naturaleza de la función directiva - una polémica que en la enseñanza primaria le ha acompañado desde sus orígenes - reapareció, así, en un contexto no tan centralizado - en relación con la administración educativa - y participativo - en relación con el resto de los miembros de la comunidad escolar. En este contexto, la dirección de los centros educativos fluctúa entre su carácter, que persiste, de agentes de la administración encargados de cumplir y hacer cumplir las leyes, así como de llevar a cabo las reformas o ideas ministeriales de turno, y aquél

que le confiere su legitimidad de origen. Una legitimidad que procede de una elección democrática que le hace deber su cargo y depender de aquellos que le eligieron. La búsqueda de una cierta profesionalización vino a limitar y contrapesar esta legitimidad sin ponerla sustancialmente en cuestión. Desde una perspectiva general constituía la introducción de un criterio profesionalizador en un modelo democrático-participativo y, a la vez, jerárquico-administrativo, intentando combinar tres legitimidades en principio diferentes y, en ocasiones, antagónicas. Desde otra más concreta, sólo era un intento de profesionalizar una tarea en el contexto de una reforma por entonces en curso de aplicación, y de la introducción en el sistema educativo de una nueva política de evaluación de los centros docentes y de los profesores.

LA DIRECCIÓN DE LOS CENTROS DOCENTES EN LOS GOBIERNOS DEL PARTIDO POPULAR: ¿NEOLIBERALISMO Y/O VUELTA A LOS ORÍGENES? (1996-2002)

La llegada al poder del Partido Popular, en mayo de 1996, supuso inicialmente, en el campo de la educación, la defensa, promoción e introducción, desde el Ministerio de Educación y Cultura, de un nuevo modelo o concepción de la función directiva. Un modelo especialmente deudor del inglés, en especial del promovido por la reforma Thatcher de 1988: un modelo gerencialista.

En la versión española de este modelo el director es visto como un "manager" que gestiona un centro teóricamente autónomo para conseguir, mediante la autoevaluación, una educación de calidad que satisfaga las expectativas de los padres - antes actores y miembros de la comunidad educativa, ahora clientes - en un también supuesto mercado en el que los centros, tanto públicos como privados, compiten por diferenciarse y captar la mejor clientela, así como por la obtención de recursos públicos y privados. Su éxito o fracaso se mide por los resultados académicos obtenidos por los alumnos, la demanda de las familias y la imagen o prestigio social del centro docente. Los mecanismos a través de los cuales se ha promovido en nuestro país el modelo gerencialista, en el sector público, han sido los planes anuales de mejora, establecidos en el curso 1996-97, la adaptación, publicación y difusión

del autodenominado Modelo Europeo de Gestión de Calidad, durante el año 1997, su aplicación a los centros públicos y a la administración educativa, iniciada en el curso 1997-98, y la imposición a los centros de profesores y recursos dependientes del Ministerio o de las Comunidades Autónomas regidas por el Partido Popular, a partir de ese mismo curso 1997-98, de un plan sistemático de "formación en gestión de calidad" dirigido a los futuros candidatos a las direcciones escolares, equipos directivos, inspectores y administradores de la educación. Un plan gradual, de "cuatro velocidades", según fue definido por su promotor (LÓPEZ RUPÉREZ, 1988), que através de los "círculos de calidad" o fracción selecta de maestros y profesores "ilustrados", formados en las técnicas e ideología de la Gestión de Calidad Total, se proponía introducir el modelo de dirección gerencialista en España superponiéndolo a los tres anteriores. Es decir, en un contexto político-educativo muy diferente al inglés de donde ideológicamente procede.

Esta política se llevó a cabo durante el Ministerio Aguirre (1996-1999) sin introducir modificaciones en el marco legal. La consecución de la mayoría absoluta por el Partido Popular en el año 2000 abrió a este partido la posibilidad de emprender una reforma total del sistema educativo sin mediatizaciones parlamentarias. Una posibilidad actualmente - estas líneas se escriben en el mes de julio de 2002 - reflejada en el Documento de Bases para una Ley de la Calidad de la Educación, de 11 de marzo de 2002, y el proyecto de dicha Ley, hecho público recientemente.

¿Qué modelo de dirección o función directiva se establece en ambos textos? ¿Qué cambios y continuidades suponen en relación con el híbrido modelo anterior? En principio, el modelo diseñado implica la desaparición de la concepción participativo-democrática, es decir, la elección del director por el consejo escolar del centro docente. Rompe, pues, con el modelo implantado por la LODE, un modelo que, pese a su corta vigencia goza ya de una cierta consolidación en nuestra cultura escolar, en especial, entre las asociaciones de padres de alumnos y el profesorado de enseñanza primaria (el de secundaria se ha inclinado siempre más, en general, por su elección por el claustro). Como residuo y remedo de dicha participación queda (artículo 86) el hecho de que en las comisiones de selección establecidas en el proyecto de ley

se sumen, una vez efectuada la baremación del concurso de méritos por los representantes de la administración educativa, representantes del centro docente de los que al menos el 50 % serán profesores.

Lo anterior nos aclara cual es el modelo que se rechaza, pero no por cual se opta. Pues bien, en síntesis, ambos textos optan por combinar formalmente dos modelos - el jerárquico tradicional y el del liderazgo pedagógico - dejando en la oscuridad y el silencio - o sea, no mencionándolo - el que constituye la más genuina aportación al tema del neoliberalismo educativo: "el modelo del manager". Ello es posible gracias, fundamentalmente, a dos causas o razones. Una, la primera, es la ambigüedad a la que se presta y con la que se maneja el término liderazgo. Una ambigüedad que permite que el modelo del "manager" eficiente, en un contexto privatizador, constituya la versión neoliberal del mismo. Una versión diferente a la del llamado liderazgo "transformacional" (BOLÍVAR, 2001) o, en otros casos, pedagógico, defendido desde posiciones no neoliberales. La segunda, se debe al hecho de que el modelo del "manager" eficiente no es el resultado de una regulación específica en tal sentido - es decir, de una disposición legal que lo imponga en todos los centros docentes - , sino de determinadas políticas educativas sobre los procedimientos de admisión y selección de alumnos por los centros docentes y la distribución de los recursos públicos y privados en el ámbito educativo aplicadas por el Partido Popular desde 1996 (VIÑAO, 2001b) y presentes o no mencionadas tanto en el Documento de Bases como en el proyecto de ley.

Así, el proyecto reduce sensiblemente las competencias decisorias del consejo escolar. Este organismo y el claustro pasan a ser órganos de participación con funciones, sobre todo, de propuesta, informe, análisis, valoración, conocimiento y promoción. Mientras la dirección, definida a la vez como agencia de la administración y jefatura de personal, concentra las principales funciones decisorias, ve reforzado su papel disciplinario en relación con los alumnos, y desempeña una función clave, como liderazgo en busca de la calidad, en todo lo relativo a los planes de mejora y procesos de autoevaluación del centro y de evaluación externa. En síntesis, como se dice en el Documento de Bases: "El director es el representante de la Administración educativa

en el centro. Se redefinen las competencias del director reforzando su liderazgo y autoridad".

En consecuencia con ello, se arbitra un procedimiento de selección en el que, conservando en apariencia la participación de los padres y profesores, se deja de hecho su designación en manos de dicha administración. Así, será la administración educativa la que convoque el concurso de méritos - o sea, la que determine el baremo aplicable - y serán representantes de la misma los que, en el seno de las comisiones de selección, apliquen dicho baremo para después, junto con los representantes del centro - profesores y padres - aprobar la baremación efectuada, valorar los proyectos de dirección presentados y proponer al candidato seleccionado. La no exigencia de formación específica previa se compensa con la exigencia de una formación inicial posterior, de índole teórico-práctica, y un nombramiento provisional por tres años. Tras ellos, y después de haber sido evaluado positivamente por la administración, se adquiere "la categoría de Director" y se abre la posibilidad de seguir como tal durante un máximo de cinco períodos consecutivos de tres años cada uno, y de mantener, tras el cese, el complemento retributivo en proporción a los años desempeñados como director.

El modelo diseñado, una vez excluida la anterior característica participativa, constituye una vuelta a la concepción jerárquica tradicional de la dirección como agencia de la administración educativa que ejerce la jefatura de personal en el centro docente, en un contexto descentralizado en cada Comunidad Autónoma pero centralizado dentro de cada una de ellas, es decir, policéntrico. Una vuelta plenamente compatible con una política neoliberal en lo relativo a la distribución de recursos y la selección de los alumnos por los centros docentes, configurada con los obligados guiños efectuados tanto a quienes defienden una dirección profesional - aplicación de un baremo en el que se tengan en cuenta los méritos y experiencia profesionales, configuración de una categoría profesional dentro de cada nivel educativo y cuerpo docente, formación inicial posterior, posibilidad de mandatos prolongados en el mismo centro docente, reforzamiento de la función de liderazgo en su versión disciplinaria o de mejora de la calidad - , como hacia los profesores y padres a quienes se espera contentar con esa

representación en unas comisiones de selección en las que la administración educativa lleva la voz cantante.

Las reacciones de ambos colectivos no están siendo, sin embargo, similares. Las asociaciones de padres se oponen claramente, en el sector público, a lo que significa un recorte en su papel, participación y competencias. Los profesores muestran, por el contrario, actitudes divergentes y, a la vez, contradictorias y coherentes. Las peticiones de reforzamiento de la dirección pueden apoyarse, por ejemplo, en lo que respecta a la disciplina de los alumnos. Pero se mantiene al mismo tiempo una posición favorable a la intervención decisiva del claustro en la selección de los directores, en especial en la enseñanza secundaria, y el rechazo de la dirección como "jefatura" del personal docente. Siguen oyéndose voces que defienden el modelo democrático-participativo con argumentos corporativos. Pero también hay quienes lo hacen desde perspectivas ideológico-organizativas, bien defendiendo el modelo del liderazgo educativo basado en la legitimidad y los valores democráticos (TEIXIDÓ, 2002; PAZ TANTE, 2002), bien abogando, al mismo tiempo, por una mejor formación específica y un claro reforzamiento y ampliación de su autoridad, atribuciones y competencias (BAYONA, 2001, pp. 118-119; LÓPEZ MARTÍNEZ, 2001, p. 32; BIHE, 2002)[12]. En ocasiones, incluso, se defiende una dirección profesional sin una formación previa, tal y como propugna el proyecto de ley. En otras, el proyecto es visto como "un paso más en la eliminación de las funciones del profesorado en el control de la enseñanza y en el funcionamiento de los centros", en la línea de lo dispuesto en la LOGSE y la LOPEG, considerándose "inadmisible, para el profesorado, que la dirección de los centros se transforme en una nueva representación de la Administración con, entre otras, funciones de jefatura de personal". Al mismo tiempo se aprecia el peligro - una vez más surge el recelo ante la posible utilización por la administración de la dirección como una agencia gubernamental - de que "este tipo de dirección, combinado con el equívoco concepto de autonomía de los centros", pueda estar al servicio, en los centros públicos, de una política de "segregación de los alumnos por centros, reservando para una

[12] Este sería, en síntesis, el modelo de la LOPEG (1995) mantenido al parecer, como propuesta, desde el Partido Socialista (Bayona, 2001, pp. 118-119; López Martínez, 2001, p. 32).

buena parte de la [enseñanza] pública" un "papel asistencial [...] aceptado sumisamente por directores al servicio de los planes de la Administración" (Colectivo de profesores BALTASAR GRACIÁN, 2002, p. 12)[13].

ALGUNAS CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

El análisis genealógico-histórico de la dirección escolar o función directiva en los centros docentes de enseñanza primaria y secundaria en España permite extraer una serie de conclusiones que, combinadas con diversas consideraciones sobre su situación actual y las distintas posiciones o propuestas en relación con la misma, se exponen seguidamente de un modo sucinto.

1. El modelo de dirección escolar tradicional y predominante en nuestra historia escolar ha sido el de la dirección como agencia de la administración educativa, débil ante dicha administración y fuerte ante el personal del centro docente sobre el que ejerce la "jefatura". Desde un punto de vista legal dicho modelo ha sido el único vigente, como se ha visto, hasta la LODE (1985). De hecho, sin embargo, todo parece indicar que ha seguido siendo y sigue siendo el modelo predominante en la práctica, si bien combinado en ocasiones con el participativo, desde dicha fecha, o más raramente, desde la LOGSE (1990) con el del liderazgo educativo[14].

El predominio de este modelo sobre los restantes - un modelo que ha conformado las mentes de cuantos integran o se relacionan con los centros docentes y el sistema educativo - se explica: a) por ser el único que siempre ha estado vigente y además, como se ha dicho, de un modo exclusivo hasta fechas recientes (es, por decirlo así, "nuestro"

[13] El texto revela un claro conocimiento, desde la experiencia diaria, de las nefastas consecuencias para algunos centros docentes, en especial de titularidad pública, del concepto de liderazgo en el marco de las políticas educativas neoliberales y descentralizadoras.

[14] Estas son al menos las conclusiones a las que llegan Quintero Gallego y Hernández Martín (2001, p. 315) en un estudio reciente sobre la dirección escolar en la enseñanza secundaria y a las que he llegado a través de las respuestas de los asistentes a tres cursos sucesivos de acreditación para la función directiva en los que he tenido la oportunidad de preguntar sobre sus experiencias personales al respecto.

modelo de dirección escolar); b) por el fortalecimiento que experimentó durante el largo período histórico del franquismo; c) por el apoyo, utilidad y uso que de él han hecho y siguen haciendo, en mayor o menor medida, las distintas administraciones y gobiernos (y ello incluso, como está sucediendo, bajo el paraguas ideológico neoliberal); y d) porque, en el fondo, la dirección escolar que tienen en la mente tanto la administración como los profesores y maestros - y la gran mayoría de quienes la ejercen - es la de una dirección más centrada en los aspectos administrativos y de control, y en el gobierno y quehaceres domésticos, que en los pedagógico-organizativos o relativos al cambio y la innovación. Un papel, este último, que han venido a desempeñar, en parte y en ocasiones, los departamentos de orientación de los Institutos. Como afirma Sarason (1971, pp. 114-116, 120, 131 y 147), en relación con la cultura escolar estadounidense - con una tradición menos centralista que la española - nada hay en la procedencia, formación, experiencia previa o modos de selección de quienes ejercen la dirección escolar que les haga inclinarse, ante el dilema básico de ser administradores-gestores o líderes pedagógicos, por esta última función.

2. En nuestra historia educativa, y pese a la similar o única normativa legal existente a partir de 1970 en relación con la dirección escolar, coexisten sobre esta cuestión dos tradiciones o culturas escolares[15] - una en primaria y otra en secundaria - que difieren tanto en su génesis como en su configuración, concepción e incluso ubicación física. En relación con este último punto constituye todo un síntoma diferenciador el hecho de que la dirección contara ya en los Institutos, desde sus orígenes, con un espacio específico o despacho de con, en ocasiones, su antesala correspondiente. Un despacho, alejado de la entrada y cercano a la sala de profesores y dependencias administrativas. En la enseñanza primaria, por el contrario, la direc-

[15] Para definir o saber que es lo que forma parte de la cultura escolar no hay mejor recurso que acercarse a ella de un modo indirecto: todo aquello que no es cuestionado o puesto en entredicho, todo aquello respecto de lo cual se rechazan, por principio, otras alternativas o respecto de lo cual, cuando se plantean, son inmediatamente vistas como extrañas, utópicas, irreales o impracticables.

> ción o bien carecía de un espacio específico, entendiéndose como tal el del aula que el maestro-director regentaba - en general los últimos grados - o un reducido espacio cercano a la entrada, sin antesala alguna (un espacio que hoy asignaríamos a la conserjería).

Ello explica que la misma normativa sea aplicada y vivida en la práctica de forma diferente en uno u otro nivel educativo, así como ciertas características diferenciales en la actitud del profesorado. En la enseñanza primaria, por ejemplo, la figura del director - y, más recientemente, la del equipo directivo o la de nuevas figuras como el jefe de estudios - [16] ha gozado de menor aceptación y ha sido en general más criticada por el magisterio. Ello puede deberse: a) al peso de la memoria histórica de una situación precedente en la que el maestro o maestra gozaba de una amplía autonomía para organizar y llevar su clase de modo aislado e independiente; una situación que ha perdurado hasta fechas recientes por la amplia presencia de las escuelas unitarias o de las graduadas con escasas unidades escolares[17]; b) a la pretensión en

[16] He aquí la vivencia personal, todo lo excepcional que se quiera, con la que un maestro rememora la aparición, en los años 80 del siglo XX, de los equipos directivos en el marco de lo que él denomina "la dictadura socialista": "yo hablaba de la organización escolar como si la dirección del colegio fuera compartida, ese era mi ideal: una dirección compartida por todos los profesores. La figura del jefe de estudios y la del secretario como componentes del equipo directivo eran desconocidas para mí [....]; pero al encontrarme con ellos en esta ciudad satélite, no solamente los trataba como a compañeros sino que con frecuencia les echaba en cara la inutilidad de sus cargos o me peleaba con ellos verbalmente [....]. En mi cabeza no cabía (y tampoco cabe ahora) que compañeros míos, maestros como yo, amparados en un carguillo inútil concedido por la Administración, tuvieran derecho a darme órdenes[....]; su función [la del jefe de estudios] era la de llevar a cabo una contundente vigilancia del profesorado y una continua represión del mismo tanto en el aspecto ideológico como en el profesional [....].

[....] el cuerpo del magisterio español, desde que se inició lo que se conoce con el nombre de Democracia y que no es más que una dictadura solapada, tiene sus judas: el director, el secretario y el jefe de estudios de cada colegio; los equipos directivos de cada colegio, o. como yo le llamo: 'Los triunviratos', los 'triunviratos' traidores" (VILLENA MARTÍNEZ, 2001, pp. 236-237).

[17] Vuelvo de nuevo al testimonio anterior (repito: todo lo personal que se quiera, pero que refleja una determinada mentalidad profesional): "La libertad de cátedra es la más importante, consiste en que cada profesor pueda emplear los métodos, medios y recursos didácticos que considere convenientes. La autonomía consiste en que el maestro, cuando enseña o educa a sus alumnos, pueda poner en práctica sin consultar a los órganos directivos decisiones tomadas por él que, de una u otra forma, afectan a la organización escolar. En la época de Franco, a pesar de los estrechos caminos impuestos por las autoridades en lo político y en lo religioso, yo gocé de muchos aspectos de la libertad en mi profesión. Ni los niños, ni los padres, ni los inspectores, nadie, absolutamente nadie, discutió mi manera de enseñar, la forma de organizar mi clase y el trabajo escolar" (VILLENA MARTÍNEZ, 2001, pp. 234-235).

algunos casos defendida, históricamente vigente desde 1967 a 1970 y más presente en la enseñanza primaria que en la secundaria, a crear o formar un cuerpo o categoría independiente de directores escolares; y c) a la mayor tendencia por parte de los directores, en la enseñanza primaria, a intervenir en el desarrollo de las clases o, si prefiere, a ejercer la dirección de un modo más cercano, o menos distanciado, en relación con los maestros, los alumnos o sus padres.

En la enseñanza secundaria, por el contrario, la dirección no ha sido ni es, en sí misma, una figura cuestionada o discutida. En parte por tradición histórica, en parte por ejercerse de un modo más distanciado en relación con los profesores - separados, diferenciados y aislados en función de sus códigos disciplinares - , y en parte por el mayor peso que también tradicionalmente han tenido los claustros en la vida organizativa de los Institutos. Un peso visible en la facultad, legalmente reconocida desde 1901 a 1938 y desde 1957 a 1970, de proponer una terna para la dirección. Una facultad que explica que se haya hablado en ocasiones, en este nivel educativo, de la coexistencia entre un modelo funcionarial-burocrático de dirección y un modelo corporativo no antagónico del anterior.

3. El modelo actual de dirección escolar - cuando aún se halla pendiente de aprobación el proyecto de ley de Calidad - puede caracterizarse como un híbrido en el que coexisten hasta cuatro modelos superpuestos en el tiempo, sin que la introducción de uno haya supuesto la eliminación de alguno de los restantes.

En un trabajo sobre la dirección escolar titulado "Entre la comunidad y el mercado", Gimeno Sacristán (1997, p. 54) afirmaba que

> el conflicto de la dirección, la definición de su papel y las expectativas sobre sus funciones están hoy contextualizados por el triángulo definido por esos tres ejes: el peso de la pervivencia de un gestor sin modelo propio al servicio de la maquinaria burocrática; las promesas emergentes de poder ser el líder de una comunidad que impulsa un proyecto educativo, y el modelo, en rápida alza, de ser un gestor doblemente determinado, sometido a políticas conservadoras con más controles y menos recursos, por un lado, y a las demandas de sus clientes, por otro.

En efecto, en el modelo español de función directiva previo a la reforma en curso, cohabitan, al menos en teoría y en una combinación no siempre bien avenida, no ya tres, como se desprende del texto anterior, sino cuatro modelos diferentes:

El tradicional, de índole centralista, jerárquica y burocrática, en el que el director es un agente territorial que representa a la administración educativa (un aspecto celosamente preservado y utilizado, como acaba de decirse, por todas las administraciones educativas, incluídas las neoliberales).

El participativo-democrático, en el que, por el contrario, se ejerce la representación de la comunidad educativa ante la administración y la sociedad y se asume la responsabilidad de ejecutar los acuerdos que el consejo escolar, como máximo órgano decisorio y participativo, adopte.

El del líder pedagógico que vertebra voluntades en un proyecto educativo común en un marco relativamente descentralizado y autónomo.

Y, por último, el del gerente que gestiona, en una situación de recursos escasos y en competencia con otros centros docentes, una empresa cuyo éxito se mide por los resultados académicos obtenidos en pruebas estandarizadas nacionales o evaluaciones externas, la demanda que genera y su imagen o prestigio sociales.

Para el historiador, no quizás para los maestros y profesores, ésta es una situación apasionante. Una situación que muestra, como ninguna otra,

- el carácter radicalmente histórico de las instituciones y del sistema educativo;
- la índole asimismo histórico-cultural de las prácticas y mentalidades que operan en la vida diario de los centros docentes;
- la combinación de cambios y continuidades, de tradiciones e innovaciones que se entremezclan en la organización y gestión de los mismos;
- y el planteamiento de cada reforma o innovación como si fuera posible introducir modificaciones sin tener en cuenta la exis-

tencia de culturas y tradiciones que persisten más allá de cualquier cambio legal o político.

4. Frente a dicha situación pueden observarse, también de un modo sucinto, las siguientes posiciones en liza:

El proyecto de ley de calidad de la enseñanza, presentado por el gobierno del Partido Popular, opta claramente por la eliminación del modelo participativo y la vuelta al reforzamiento de la dirección como agencia de la administración educativa, que ejerce la jefatura sobre el personal del establecimiento educativo. Una agencia puesta al servicio de una concepción del liderazgo educativo y de la autonomía de los centros docentes que favorece su diferenciación segregadora en función del tipo de alumnos.

La opción predominante en el Partido Socialista podría sintetizarse diciendo que se inclina por un modelo de liderazgo democrático, elegido por la mayoría de la comunidad educativa, para llevar adelante un proyecto colectivo explícito y definido, con un equipo directivo cohesionado (LÓPEZ MARTÍNEZ, 2001, pp. 41-43)[18]. Ello implica una dirección profesionalmente cualificada con una formación específica. En todo caso, el modelo de dirección defendido por la izquierda política y las asociaciones de padres del sector público estima que no procede cambiar el actual procedimiento de elección, aunque sí mejorar la formación, definir de modo más preciso las funciones de la dirección, darle más capacidad de gestión y un mayor respaldo o reconocimiento y asignarle mayores incentivos económicos[19].

Entre los expertos − profesores e investigadores universitarios, en especial, aunque no sólo, del ámbito pedagógico − y algunas asociaciones de directores de educación secundaria como AXÍA (MATAS,

[18] La relación entre liderazgo pedagógico y proyecto educativo es una de las constantes de la literatura sobre la dirección escolar en los últimos veinte años. Hasta tal punto que lo que se entiende por liderazgo y dirección depende de lo que se entienda y de cómo se entienda el proyecto educativo (y viceversa). Sobre el particular considero esclarecedor, y de clara utilidad comparativa con el caso español, el artículo de Jean-Pierre Obin (2001) sobre "El proyecto de establecimiento en Francia: mito y realidad".

[19] Así al menos se expresa el manifiesto titulado *Por una educación de calidad para todos*, suscrito recientemente, por representantes de la CEAPA, PSOE, IU, CCOO Y UGT, y presentado en Madrid, en un acto público, el 19 de septiembre de 2002.

2001) predomina en general −con sus excepciones y matices− una clara opción profesionalizadora de la función directiva, que, como no podía ser de otro modo, pone el acento en su formación y acreditación, se inclina por procedimientos de selección de índole meritocrática y concibe la dirección escolar como un liderazgo que se define unas veces como transformador y otras como innovador, reestructurador o, en último término, pedagógico o educativo. En todo caso lo que se busca es un modelo que debilite tanto "la dependencia ministerial" como la "presión corporativa" (ESTRUCH, 2001). La ambigüedad del término liderazgo permite incluir aquí, en una cierta confusión, a quienes lo entienden de un modo no autocrático sino colaborativo o participativo (ÁLVAREZ, 2002) y a quienes, cada vez con más fuerza en los últimos años, propugnan, bajo el paraguas de la calidad total, modelos de dirección, asimismo profesionalizados, más o menos cercanos al del liderazgo gerencial del "manager" a la busca de recursos públicos o privados y de una gestión eficiente en el mercado educativo.

Las asociaciones de padres de los centros docentes de titularidad pública ponen en general más el acento en la defensa del actual modelo participativo (en especial en lo que se refiere al procedimiento de elección, a su presencia en los consejos escolares y a la asignación a estos órganos colegiados de las principales funciones decisorias) que en los aspectos relativos a la formación y acreditación o el liderazgo. Su posición, sobre esta última cuestión, resulta ambivalente. Por un lado, se defiende un reforzamiento de la autoridad de la dirección en relación con el personal docente. Por otro, la supeditación de dicha autoridad al control del consejo escolar.

No es fácil, por último, hallar una posición claramente definida, coherente y mayoritaria entre los profesores. Parece, sin embargo, que es entre el profesorado de secundaria donde más oposición existe al modelo democrático-participativo y donde encuentra mayores apoyos la idea de dar a los claustros un mayor protagonismo e intervención en el procedimiento de elección del director o directora, es decir, a lo que se ha llamado el modelo corporativo o gremial de dirección. También parece evidente la oposición generalizada, entre los profesores y maestros, a la configuración de la dirección como un cuerpo especial, una categoría temporalmente dilatada o, incluso, un cargo que supon-

ga una clara diferenciación profesional con la docencia. De ahí las resistencias y oposición a la exigencia de una formación previa o acreditación, al reforzamiento de la autoridad de la dirección en relación con los profesores (no así en relación con los alumnos), a la figura de un director no docente o, incluso, sin responsabilidad o "carga" docente o que no pertenezca al establecimiento docente en el que ejerce la dirección, y, en definitiva, a lo que se considera el excesivo peso e influencia de los padres en los consejos escolares y en la vida de los centros docentes, en especial en los aspectos académicos. De ahí, asimismo, que gocen de escaso apoyo entre el profesorado las ideas (tan queridas por los expertos) de la dirección profesional o del liderazgo en cualquiera de sus versiones, en especial si ello supone una intromisión en su actividad cotidiana o quehacer en el aula. Al fin y al cabo, como afirmaba Sarason (1971, p. 114), en relación con la cultura escolar estadounidense, los profesores ven al director no como un líder pedagógico, gestor del cambio y de la innovación o evaluador de su función. Ni siquiera como alguien que les representa. Lo ven como alguien - en España, además, un compañero o igual - [20] que ha de resolver los problemas del gobierno y quehacer doméstico y cotidiano de los establecimientos docentes y que es responsable de los mismos.

[20] "[....] en mi idealizado modelo mental de las relaciones profesionales así es como yo concebía la figura del director, como un compañero que tiene la función específica de armonizar, coordinar, suavizar y orientar en el juego del contraste de pareceres y de actuaciones entre todos los maestros del colegio" (VILLENA MARTÍNEZ, 2001, p. 94). O bien, más adelante, en relación con lo que el autor llama la "dictadura socialista": "Con esa forma arbitraria de actuar se ve de qué manera ha desaparecido el compañerismo, la igualdad y, lo que es más paradójico, la gestión democrática de los centros escolares en la actual democracia. Una dictadura de tal índole en los colegios no se daba ni en los tiempos de Franco, ni al comienzo de la Democracia cuando el sistema de libertades aún no estaba adulterado, entonces éramos todos iguales, todos compañeros, nadie quería destacar, todos nos ayudábamos, planeábamos y hacíamos las cosas en común; al margen estaba el director, que mientras cumplieras con lo esencial de tu trabajo, no se inmiscuía en los detalles. Pero no había jefe de estudios ni secretario formando los dos partes del equipo directivo, y, sobre todo, no había esa suspicacia, ese recelo, esa obsesión enfermiza por destacar sobre los demás, por ocupar un carguillo, por quedar bien ante los padres de los alumnos" (VILLANA MARTÍNEZ, 2001, p. 346).

REFERENCIAS

ÁLVAREZ, Manuel (2002), "La dirección y funcionamiento de los centros". En Fundación Hogar del Empleado, *Informe educativo 2002. La calidad del sistema educativo*, Madrid, Santillana, pp. 191-217.

ANDRÉS MARTÍN, Esteban de (1967), "Problemas técnicos y administrativos más frecuentes en un Colegio Nacional". En Eliseo Lavara Gros (dir.), *Organización escolar*, Madrid, Compañía Bibliográfica Española, pp. 161-176.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CATEDRÁTICOS NUMERARIOS DE INSTITUTOS NACIONALES DE ENSEÑANZA MEDIA (1969), *Informe sobre el Libro blanco del Ministerio de Educación y Ciencia. La educación en España bases para una política educativa*, s.l., s.e..

BALLESTEROS, Antonio (1926), *La escuela graduada*. Madrid: Publicaciones de la Revista de Pedagogía.

BAYONA, Bernardo (2001), "Conclusiones". En *Educación de calidad. Una alternativa progresista*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, pp. 111-126.

BELTRÁN LLAVADOR, Francisco (1991), *Política y reforma curriculares*, Valencia, Universitat de València.

BERNAL, José Luis (1999), "La dirección escolar en la segunda mitad del siglo XX: del autoritarismo a la participación". En J. Ruiz, A. Bernat, Mª R. Domínguez y V. M. Juan (eds.), *La educación en España a examen (1898-1998)*. Zaragoza, Ministerio de Educación y Cultura/Institución "Fernando el Católico", vol. I, pp. 537-551.

BIHE. Asociación de Directores de Centros Públicos de Enseñanza Secundaria de Guipúzcoa (2002), "Organización y dirección de los centros docentes públicos", *Organización y Gestión Educativa*, nº 3, pp. 15-16.

BOLÍVAR, Antonio (2001), "Liderazgo educativo y reestructuración escolar". En *I Congreso Nacional sobre liderazgo en el sistema educativo español*, Córdoba, Grupo de Investigación sobre Liderazgo Educativo, pp. 95-129.

BLANCO, Rufino (1911), *Escuelas graduadas*, Madrid, Tipografía de Archivos, 3ª ed. (1ª ed. 1899).

COLECTIVO DE PROFESORES BALTASAR GRACIÁN (2002), "Análisis de la Ley de Calidad", *Escuela Española*, nº 3544, 4 de julio, pp. 11-12.

ESTRUCH, Joan (2001), "Historia de la dirección escolar en España: entre la dependencia ministerial y la presión corporativa", *Organización y Gestión Educativa*, 2001-3, pp. 13-15.

___. (2002), *Dirección profesional y calidad educativa*, Barcelona, CISSPRAXIS, S.A..

FILHO, Luciano Mendes de Faria (1999), "Profissionais da educação, cultura escolar e relações de género". En J. Magalhães & A. Escolano, *Os professores na história*. Porto, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 147-163.

GIMENO SACRISTÁN, José (1997), "Entre la comunidad y el mercado", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 262, pp. 50-56.

GONZALO CALAVIA, Leónides (1965), "Funciones del director escolar". En *Orientaciones pedagógicas para directores escolares*, Madrid, Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria, pp. 337-357.

LÓPEZ DEL CASTILLO, Mª Teresa (2000), *La Inspección de Bachillerato en España (1845-1984)*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Juan (2001), "La organización de los centros escolares. La dirección y los problemas de la disciplina". En *Educación de calidad. Una alternativa progresista*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, pp. 33-52.

LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco (1988), " Por una mejora de la calidad en la gestión", *Organización y Gestión Educativa*, nº 3, pp. 42-45.

MARTÍ ALPERA, Félix (1902), "Organización de la escuela graduada", *La Escuela Moderna*, nº 131, pp. 98-102.

___. (1902a), "De la edificación de escuelas", *La Escuela Moderna*, nº 139, pp. 290-303.

MATAS, Carles (2002), "Entrevista", *Organización y Gestión Educativa*, 2001-3, pp. 34-37.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1969), *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.

NIETO DE LAS TORRES, José (1967), "Organización y dirección de un Colegio Nacional. La figura del Director Escolar". En Eliseo Lavara Gros

(dir.), *Organización escolar*, Madrid, Compañía Bibliográfica Española, pp. 145-160.

OBIN, Jean-Pierre (2001), "Le projet d'établissement en France: mythe et realité", *Politiques d`´Education et de Formation. Analyses et comparaisons internationales*, nº 1, pp. 9-27.

PAZ TANTE, Francisco (2002), "La dirección democrática en tiempos de cambio educativo", *Organización y Gestión Educativa*, nº 3, pp. 12-14.

PÉREZ GALÁN, Mariano (2001), *La LODE: intrahistoria de una ley*, s. l., Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

POZO PARDO, Alberto del (1971), *Organización escolar*, Burgos, Hijos de Santiago Rodríguez.

QUINTERO GALLEGO, Anunciación; HERNÁNDEZ MARTÍN, Azucena (2001), "La dirección en secundaria: qué piensan y qué hacen los directores". En *I Congreso Nacional sobre liderazgo en el sistema educativo español*, Córdoba, Grupo de Investigación sobre Liderazgo Educativo, pp. 315-316.

SARASON, Seymour B. (1971), *The Culture of the School and the Problem of Change*, Boston, Allyn and Bacon, Inc.

TEIXIDÓ, Joan (2002), "Dar más autoridad a los directores ¿para qué?", *Organización y Gestión Educativa*, nº 3, pp. 9-11.

UTANDE IGUALADA, Manuel (1964), *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953 anotada y comentada por Manuel Utande Igualada*. Madrid, Ministerio de Educación Nacional, Dirección General de Enseñanza Media.

VEGA Y RELEA, Juvenal (1970), *El director escolar ante el nuevo planeamiento de la educación española*, Madrid, Escuela Española.

VILLENA MARTÍNEZ, Francisco (sin fecha, pero 2001), *Habéis mutilado la figura del maestro*, Pinto (Madrid), Editorial Alfasur.

VIÑAO, Antonio (1982), *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid, Siglo XXI.

___. (1990), *Innovación pedagógica y racionalidad científica. La escuela graduada pública en España (1898-1936)*. Madrid, Akal.

___. (1996), "La ley Pertierra ¿continuidad, cambio o rectificación? De la cultura de la particpación a la de la evaluación". En *Construir otra escuela:*

reflexión sobre la práctica de los centros educativos, VI Jornadas sobre la LOGSE, Granada, Ediciones Osuna, pp. 11-32.

___. (1999), "La organización y gestión de los centros educativos ante el siglo XXI ¿Algunas lecciones de la historia?". En *Organización y gestión de centros educativos ante el siglo XXI*, *XI Jornadas Estatales del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*. A Coruña, Diputación Provincial de A Coruña, pp. 17-32.

___. (2001), "La escuela graduada. Una nueva organización escolar y pedagógica". En Pedro Álvarez (dir.), *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, Madrid, Fundación BBVA / Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 363-388.

___. (2001a), "Escuela graduada y exámenes de promoción: ¿necesidad endógena o imposición exógena?". En *La acreditación de saberes y competencias. Perspectiva histórica*, XI Coloquio Nacional de Historia de la Educación, Oviedo, Sociedad Española de Historia de la Educación y Universidad de Oviedo, pp. 537-551.

___. (2001b), "El concepto neoliberal de calidad de la enseñanza. Su aplicación en España (1996-1999)", *Témpora. Revista de Historia y Sociología de la Educación*, nº 4, pp. 63-87.

___. (en prensa), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madrid, Morata.