

Perspectiva jurídica de la evolución del perfil del director

Manuel Álvarez Fernández

Miembro de F.E.A.E. (Forum Europeo de Administradores de la Educación)

Como todos los elementos de la escuela, la figura del director ha sufrido profundas transformaciones, en consecuencia con el crecimiento y cambios producidos en la sociedad. Antes, la actividad del director se centraba exclusivamente en los aspectos burocráticos y pedagógicos.

Hoy día al hacerse más complejo el centro escolar y heterogéneos los fines y metas de la institución, los directivos dedican más tiempo además a planificar, organizar, gestionar presupuestos, relacionarse con otras instituciones, desarrollar proyectos, etc.: Estos cambios se han ido reflejando en la legislación de cada país, constituyendo un cuerpo jurídico que poco a poco ha ido desarrollando y definiendo la figura del director al mismo tiempo que se normalizaban las estructuras organizativas para adaptarlas a la complejidad.

LA HERENCIA DE LA DICTADURA Y SU REACCION PENDULAR

Antes de entrar a describir el marco legal de la ley del 70 que, sienta las bases del nuevo perfil directivo que se implantará en las décadas de los setenta y ochenta, es necesario echar una mirada a los condicionantes históricos que van a influir en el diseño de la nueva ley. Me refiero a dos órdenes ministeriales en relación a la enseñanza primaria de la década de los sesenta, cuyos principios organizativos estuvieron presentes, al menos como herencia, hasta bien entrada la década de los setenta y la ley con que esta época aperturista se inaugura.

Me refiero a:

La Orden de 10 de febrero de 1.967, por la que se aprueba el Reglamento de centros estatales de Enseñanza primaria y el Decreto 985/1.967 del 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de directores.

•Respecto a la participación

No se contempla ningún tipo de estructura que facilite la relación del centro escolar con el contexto social, a no ser mediante la figura omnipresente del director que "informa a las familias", "redacta el plan de visitas...", "organiza, de acuerdo con el ambiente (contexto) todas las actividades de orden social, artístico... ", etc. Lo mismo sucede en relación al claustro, éste no posee personalidad profesional ni siquiera simbólica en ningún resquicio del articulado. Aparece como mero instrumento pedagógico de la voluntad y órdenes que recibe del director, quien "matricula a los niños", "clasifica", "distribuye el tiempo y el trabajo", "redacta los programas", "selecciona los libros de texto", "realiza las pruebas de progresión"...

•En cuanto al acceso y selección

Se producen dos modelos: por un lado en Primaria se establece el acceso mediante oposición con un contenido fundamentalmente jurídico y administrativo constituyéndose así el cuerpo de directores de muy corta vida. En Secundaria, el nombramiento del director, se hacía directamente por parte de la Administración educativa, sin mediar sistema alguno de oposición ni consulta a los profesores. (Orden del 13 de junio de 1.957 por la que se establecen las normas de gobierno de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media B.O.E. del 13 de agosto de 1.957.

LA LEY GENERAL DE EDUCACION DE 1.970 (L.G.E.)

La Ley 14/1.970 del 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, supone un avance cualitativo de modernización del sistema respecto a la legislación de la década de los sesenta. Hay dos aspectos fundamentales en lo que se refiere a la organización y dirección del centro que pueden considerarse innovadores y que van más allá de lo que era presumible dentro del sistema que inspiraba su alumbramiento: me refiero a la apertura del centro como institución, a sus agentes internos y a la interacción con el contexto y entorno inmediato. Como consecuencia se le asignaron al claustro competencias de gestión que no ha vuelto a tener y se crearon órganos colegiados con funciones de asesoramiento y asistencia como el Consejo Asesor y el Consejo de dirección. Por primera vez el centro educativo era capaz de tomar decisiones que le afectaban de forma autónoma.

Veamos a continuación cómo se articulan estas novedades en la ley.

Respecto al claustro, se le atribuyen funciones hasta el momento consideradas exclusivas de la Administración como "Intervenir en la elección del director proponiendo una terna para su nombramiento, seleccionar al profesorado no numerario, establecer los criterios para la elaboración del horario, redactar y modificar el Reglamento de Régimen Interior, adscribir los profesores interinos a los seminarios didácticos respectivos".

El director pasa, de depender directa y totalmente de la administración central, a depender en parte del claustro de profesores en aspectos fundamentales como son: su nombramiento y la selección de profesores interinos en un época en la que el cincuenta por ciento del profesorado pertenecía a esta modalidad administrativa de contratación.

Otro aspecto complementario y consecuencia de éste, ha sido el nivel de **participación** que la ley y sus decretos posteriores otorgan a los distintos estamentos del centro. Con este espíritu se crean las estructuras del Consejo de Dirección, compuesto fundamentalmente por directivos y profesores; el Consejo Asesor constituido por el propio Consejo de dirección, representantes de las asociaciones de padres y los delegados de los alumnos, bien es cierto que estas estructuras sólo poseen funciones de asesoramiento y asistencia, en ningún momento de decisión.

Si consideramos que esta ley fue redactada en los últimos años de la década de los sesenta, en plena dictadura y casi solapándose con la redacción de los decretos y, órdenes ministeriales que acabamos de analizar en el epígrafe anterior; no es de extrañar que algunos autores, con la perspectiva histórica que en estos momentos ofrece la distancia, la consideren avanzada y progresista para su tiempo.

•El modelo de acceso y selección

Este aspecto fue, con la capacidad de participación otorgada al claustro, uno de los elementos más sorprendentes e innovadores de la década. El proceso de selección se democratizó de repente. Se suprime el cuerpo de directores de Primaria, y se pasa a una elección mediante la intervención muy operativa del claustro de profesores. Estos presentan una terna priorizada de directivos electos, nominada entre los profesores numerarios del centro, de entre los cuales, la administración elige y nombra al que considera oportuno. Fue un modelo de negociación entre el claustro y la administración que funcionó sin demasiados conflictos.

LA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES (L.O.E.C.E.)

La Ley 5/1.980 del 19 de junio, B.O.E. 27 de junio 1.980 aparece en el inicio del desarrollo de la Constitución y en plena etapa de estabilización democrática. Desde el punto de vista del modelo organizativo y del perfil directivo que propone, es una ley que tiene interés, más por lo que preconiza, que por lo que en sí misma supone. Desde el punto de vista de la organización del centro avanza tímidamente hacia un modelo organizativo "Contingente y Sistémico" que será desbordado por las demandas de participación política que plantea el partido en la oposición, muy pronto en el poder; y desde el punto de vista del perfil directivo vuelve hacia un modelo de carácter profesional que nace, como veremos, no sólo cuestionado por las reivindicaciones de participación en su elección por parte de los profesores, sino también con serias deficiencias en su diseño:

•En cuanto al papel del director

Probablemente, el mayor cambio que supone esta ley y que más crispación suscitará en el debate del Congreso de los Diputados se refiera al modo de acceso a la dirección y al perfil que de ello se desprende. La oposición hace referencia en el pleno, a lo largo del debate de los artículos 24 y 25, a la famosa enmienda que no se incorporará definitivamente a la ley, pero que planeará a lo largo del debate de la comisión como justificación subyacente de la ideología del grupo centrista: "Los órganos unipersonales serán de carácter decisorio y ejecutivo, mientras que los órganos colegiados serán de carácter participativo y consultivo". La LOECE diseña la figura del director con el perfil de un técnico y gestor, elegido por la Administración mediante concurso de méritos, con responsabilidades tan ambiguas que se suscriben escasamente al papel de jefe de personal y responsable inmediato de la administración de los recursos económicos que, por otro lado, ni fija ni decide.

Lo que sí queda claro son las pocas competencias que se le atribuyen en el espacio ejecutivo de gestión: tan sólo "ordena los pagos, propone nombramientos de los órganos directivos y ejecuta los acuerdos de los órganos colegiados".

•En cuanto al papel del claustro.

Es el gran perdedor de esta ley, desde el punto de vista del protagonismo político. Se le despoja, y así lo viven los propios profesores, de las competencias de gobierno que tenía

en la Ley General de Educación, tales como "intervenir en la elección del director, en la selección del profesorado interino y en la elaboración en exclusiva del R. R. I."

•Respecto a los padres

La ley pretende potenciar de forma innovadora las Asociaciones de Padres de alumnos a través del Artículo 18.1 que posteriormente, una sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de febrero de 1.981 declarará nulo: El citado artículo reflejaba el peso e influencia que se quería dar a las Asociaciones de Padres como únicos representantes de este estamento en el, seno del Consejo de Dirección.

LA LEY ORGÁNICA DEL DERECHO A LA EDUCACION (L.O.D.E.)

La Ley Orgánica 8/1.985, de 3 de julio (B.O.E. del 4 de julio) (LODE) y su R. D. de desarrollo 2.376/1.985, del 18 de diciembre (B.O.E. del 27 de diciembre) por, el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos, supusieron un cambio tan radical que algunos teóricos y analistas llegaron a considerar una ruptura en el proceso histórico de desarrollo del sistema educativo español. Este cambio sustancial considerado "ruptura" desde el punto de vista organizativo se centra en los siguientes aspectos: la forma de elección y acceso del director, la constitución, número de miembros y competencias del consejo escolar y la extensión prescriptiva del consejo escolar a los centros de procedencia privada, concertados con el Ministerio.

Veamos, desde la propia ley, como se articulan y concretan estos principios:

•Modelo de acceso y formación

Como ya hemos señalado, este aspecto constituye uno de los más controvertidos y defendidos de la ley. En cuanto al procedimiento se deben subrayar tres aspectos:

1. El candidato debe pertenecer al centro, por lo menos con un año de antigüedad.
2. No se le exige perfil previo, o lo que es lo mismo no se plantea al candidato ningún requisito de "experiencia, preparación ni proyecto de gestión". La ley sólo habla de que los candidatos "deberán presentar con quince días de antelación un' escrito con las líneas básicas de su futura actuación".
3. En ausencia de candidatos la Administración por medio de su Director provincial nombrará a un director por trámite de urgencia y con carácter provisional durante un año.

En cuanto a los miembros que intervienen en la elección:

- No intervienen los alumnos procedentes de EGB, sus votos acrecentarán los de la representación paterna.
- El porcentaje del voto profesional es del 50% (del 5'5% si contabilizamos el voto del personal no docente).
- El claustro, mediante su representación en el consejo escolar, puede condicionar significativamente la votación a favor de su candidato.

•Participación

Puede afirmarse, sin temor a equivocarse que la LODE es la ley que ha apostado más valientemente por la participación en el centro educativo. Confiere, no sólo a los interlocutores internos: padres, alumnos, profesores y personal no docente, sino a los externos: Ayuntamiento, competencias, que les asimilan al director del antiguo régimen en lo que se refiere al control y gobierno del centro: Este alto nivel de participación política va en detrimento de competencias que hasta este momento 'habían disfrutado director y profesorado, considerado como estamento docente. El centro se convierte en un espacio abierto, en el que participan por derecho propio todos los interlocutores interesados en el hecho educativo. El centro, se abre así al contexto y al entorno en un feedback enriquecedor, problemático y complejo. Lo privado y personal, entendido como el espacio aislado del aula, se socializa convirtiéndose en algo público, sobre lo que todo el mundo en el ámbito del consejo escolar, tiene derecho a opinar. De esta forma se pasa de un modelo sistemático y contingente, a un modelo contingente y socio-comunicacional o interpretativo en la terminología de Tyler (89).

LEY ORGÁNICA DE ORDENACION GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (L.O.G.S.E.)

La Ley Orgánica 1/1.990, de 3 de octubre, supone una necesaria complementación, de carácter curricular a la Ley Orgánica 8/1.985 del derecho a la educación (LODE). Hasta el momento existía un serio desajuste entre los modelos organizativos de tipo "Socio-comunicacional", de carácter horizontal y el modelo de enseñanza aprendizaje conductista que se implementaba en las aulas, de carácter vertical.

Los aspectos de esta ley, que por su novedad, afectan directamente al perfil y competencias de la función directiva son los siguientes:

- Reestructuración de los órganos unipersonales de gobierno mediante el apoyo de perfiles profesionales nuevos: el orientador y el administrador para los centros de secundaria.
- La creación de nuevos órganos de coordinación didáctica.
- Nuevo régimen de funcionamiento mediante "proyectos" que sistematizan la vida escolar.

Todas estas innovaciones las analizaremos a partir del estudio del anteproyecto de Real Decreto de desarrollo del título cuarto de la LOGSE que aprueba el Reglamento Orgánico de Institutos de Secundaria recientemente publicado en la prensa educativa.

•Respecto a la participación

Se nota un esfuerzo por racionalizar el proceso de participación de toda la comunidad escolar y educativa. Se mantienen las estructuras anteriores de la LODE pero se centralizan mucho más en el equipo directivo cierto tipo de decisiones. Veamos las novedades de la ley respecto a este tema tan controvertido en la década anterior.

En lo que respecta al claustro se amplía sustancialmente su ámbito de decisión y de participación. Interviene decisivamente en aspectos tan importantes como la elaboración del Proyecto Curricular del que es el único artífice y protagonista. El claustro, a través de la

comisión pedagógica, compuesta solamente por profesionales, elabora el proyecto, lo desarrolla y lo evalúa.

Interviene en aspectos sustanciales para los intereses del propio claustro como son su plan de formación y la aprobación de criterios para la elaboración de sus horarios. Debe ser informado de las candidaturas a la dirección y de sus programas. Antes se le marginaba totalmente del proceso de elección de la dirección aunque como ahora participaba con mayor número de miembros en el consejo escolar.

Respecto al consejo escolar, se reduce su estructura, de veintiún miembros pasa a diecisiete. Se varía incluso el equilibrio de fuerzas en su composición estamental: los padres quedan reducidos a dos miembros y los alumnos pasan a cuatro en Secundaria: Se añaden dos competencias importantes que le confieren más protagonismo a la hora de establecer las directrices para la elaboración del Proyecto educativo y su aprobación. También se le considera cómo receptor privilegiado a la hora de ser informado sobre los resultados de la evaluación del instituto llevada a cabo desde la Administración. No participa, como hemos señalado anteriormente, en ninguna fase del Proyecto Curricular que se considera campo profesional específico de los profesores.

•Respecto al modelo de acceso a la función directiva

El procedimiento no varía sustancialmente respecto al modelo que preconiza la LODE. Se mantienen las mismas estructuras de selección y los mismos principios inspirados en un modelo de participación social. Las innovaciones en este terreno son mínimas, pero dignas de tenerse en cuenta:

Primero: Se hace preceptivo informar al claustro de los candidatos y de sus programas.

Segundo: El candidato debe presentar un programa de dirección que contenga un análisis del funcionamiento y de los principales problemas y necesidades del centro y sus líneas fundamentales de actuación.

Respecto a las funciones directivas, aunque se mantiene una terminología que apunta hacia un estilo de dirección por sugerencia con verbos como "proponer, coordinar, promover, elevar, facilitar, suministrar, orientar, garantizar; sin embargo, se observa una cierta tendencia a reforzar el carácter ejecutivo de la dirección con nuevas funciones tales como "la de representar oficialmente a la Administración Educativa en el instituto y la de designar directamente ciertos cargos de coordinación como tutores y jefes de departamento". También se observa la intención de dotar de coherencia el proceso de gestión del centro mediante proyectos, responsabilizando al director y a su equipo directivo de la elaboración del Proyecto Educativo y la Programación General, de acuerdo con las directrices y criterios establecidos por el Consejo Escolar y las indicaciones formuladas por el Claustro.

En cuanto al perfil se mantiene el mismo modelo político que preconizaba la LODE como un directivo representante de la comunidad social que lo elige; sin embargo, aparecen dos nuevas figuras de carácter técnico, estable y profesional: el orientador y el administrador con la probable intención de ofrecer mayor estabilidad al sistema directivo del centro y de dotar al director de un asesoramiento que hasta el momento se ha visto muy necesario en dos temas claves del funcionamiento del centro: la orientación de procesos psicopedagógicos y de procesos administrativos.