



## LA ESPIRAL DE LA DIRECCIÓN DE CENTROS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA: DESAFÍOS, EXIGENCIAS Y TENSIONES

Rosa Vázquez-Recio<sup>1</sup>

### RESUMEN

La dirección de centros se desarrolla en un marco de confluencia no carente de conflictos, ambigüedades, presiones y exigencias, tanto externas (macropolítica) como internas (micropolítica). La dirección se encuentra en la encrucijada de responder a los requerimientos del *mercado educativo*, y a las necesidades reales de la comunidad educativa, bajo la guía de la equidad y la justicia social. Los centros de Educación Secundaria tienen una casuística (orígenes, niveles de enseñanza, número de unidades, currículum, órganos de coordinación docente) que añade más complejidad a esta encrucijada. La cultura docente dominante en estos centros no se caracteriza por la colaboración y la colegialidad. Por todo ello, si resulta difícil la construcción de una dirección democrática y comunitaria, aún lo es más en el marco institucional y organizativo de los centros de Educación Secundaria en España.

**Palabras clave:** Dirección; Enseñanza Secundaria; Institutos; Profesorado; Neoliberalismo.

## A ESPIRAL DA DIREÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO MÉDIA<sup>2</sup>: DESAFIOS, EXIGÊNCIAS E TENSÕES

### RESUMO

A direção de centros se desenvolve em um marco de confluência onde não faltam conflitos, ambigüedades, pressões e exigências, tanto externas (macropolítica) como internas (micropolítica). A direção encontra-se na encruzilhada de responder ao que requer o *mercado educativo*, e às necessidades reais da comunidade educativa, sob o guia da equidade e da justiça social. Os centros de Educação Média têm suas particularidades (origens, níveis de ensino, número de unidades, currículo, órgãos de coordenação docente) que adicionam mais complexidade a esta encruzilhada. A cultura docente dominante nestes centros não se caracteriza pela colaboração e por colegiado. Por tudo isto se torna difícil a construção de uma direção democrática e comunitária, mesmo sendo mais no marco institucional e organizativo dos centros de Educação Média na Espanha.

**Palavras-chave:** Direção; Ensino Médio; Institutos; Professorado; Neoliberalismo.

## THE SPIRAL OF SCHOOL HEADSHIP IN SECONDARY EDUCATION: CHALLENGES, REQUIREMENTS AND TENSIONS

### ABSTRACT

School headship develops within a confluence framework not lacking in conflicts, ambiguities, pressures or requirements, both externally (micro politics) and internally (micro politics). Headship is at a crossroads and needs to give an answer to the requirements of the *educational market*, and to the real needs of the educational community, under the guidance of social justice and equity. Secondary schools experience a casuistry (backgrounds, educational levels, number of units,

<sup>1</sup> Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Cádiz. Profesora Titular del Departamento de Didáctica da Universidad de Cádiz (España). E-mail: <[rmaria.vazquez@uca.es](mailto:rmaria.vazquez@uca.es)>

<sup>2</sup> Nota de la Traductora: la opción por Centro de *Educação Média* equivale a *Ensino Médio*.



curriculum, and educational governing bodies) which adds more complexity to this crossroads. The dominant educational culture in these schools is not characterized by collaboration and collegiality. Hence, if the construction of a democratic and communitarian headship becomes difficult, it is even more difficult within the organizational and institutional framework of Secondary Schools in Spain.

**Keywords:** Headship; Secondary Education; Institutes; Neoliberalism.

### **Trazando referentes y definiendo dimensiones de análisis**

El sistema educativo español puede ser considerado un fenómeno relativamente reciente, pues hasta bien entrado el siglo XIX no se puede empezar a hablar de la existencia del mismo. Esta ausencia no significa que no hubiesen instituciones con cometidos diferentes, sino que no contaban con una estructura que definiera un sistema educativo sistemático e integrado (VIÑAO FRAGO, 2010). El liberalismo español marcó un antes y un después en la educación, afectando a todos los niveles; la enseñanza secundaria<sup>3</sup> sería uno de los que experimentaría cambios importantes con repercusión en las instituciones destinadas a este fin. A lo largo de este siglo se producirán sucesivas y profundas reformas (PUELLES BENÍTEZ, 1980; PUELLES BENÍTEZ; BLAS; PEDRÓ, 1996; VIÑAO FRAGO, 1982; CUESTA FERNÁNDEZ, 1997) que marcaron el rumbo de la educación española en general, y en particular de la educación secundaria.

La progresiva extensión de la escolarización trajo consigo la necesidad de determinar niveles diferentes de enseñanza dentro del propio sistema. De ahí que se empezara a hablar de ciclos y cursos. Asimismo, en esta definición estructural y organizativa, hay que añadir el reconocimiento del carácter obligatorio de la educación hasta los 16 años con Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1990), hecho que afectó directamente a los institutos, tanto en su dimensión curricular como en la organizativa. A ello hay que añadir la incorporación del profesorado de enseñanza primaria, la confluencia de la cultura profesional de este colectivo con la cultura balcanizada dominante en los institutos, el choque de metodologías, etc. Después de veinticinco años de dicha ley, los institutos siguen siendo un espacio lleno de conflictos, desajustes y tensiones, encontrándose la dirección en el epicentro de todo ello.

---

<sup>3</sup> Según el momento histórico, esta enseñanza se ha llamado segunda enseñanza, enseñanzas medias y enseñanza secundaria (esta denominación desde 1990).

Para poder comprender la situación de la dirección en los institutos hoy día, es preciso analizar, previamente, aquellos momentos claves de la historia de la educación española que han contribuido a dicha situación.

### ***La ausencia de una enseñanza secundaria***

Durante el Antiguo Régimen, la educación estaba fuera del alcance del pueblo. Era más que evidente que se tenía que respetar la estructura estamental y señorial, legitimada por las autoridades eclesiásticas. No había sistema educativo porque no había necesidad de educar al pueblo, ni tampoco existía “una preocupación importante por parte de la monarquía absoluta en la formación intelectual y profesional de sus súbditos” (PUELLES BENÍTEZ, 1980, p. 22). Asimismo, el clero disfrutaba de sus propias instituciones para formar a sus miembros. Por tanto, no se reconocía la pertinencia de un sistema educativo.

La educación elemental era pésima y precaria, y la segunda enseñanza estaba integrada en la Universidad, careciendo de un carácter propio y específico. En realidad no existían instituciones propias para la segunda enseñanza, porque no existía propiamente esta; su lugar lo ocupaban las escuelas de latinidad. A diferencia de la educación elemental y la secundaria, la universidad era el nivel educativo que presentaba un carácter más sistemático y ordenado (VIÑAO FRAGO, 1982). Su rancio cortejo curricular dejó de tener sentido ante los cambios que trajo la revolución industrial y la Ilustración. El escandaloso vacío intelectual fue el motivo que impulsó a un grupo de pensadores a romper esta inercia naturalizada. La salida de este estado decadente en el que se encontraba el país apuntaba de manera directa hacia la educación. Así, con la llegada de la Ilustración, la educación del pueblo pasó a ser uno de los objetivos prioritarios; era necesario renovar los contenidos y los espacios. Los nuevos saberes – enseñanzas prácticas - tenían que estar desligados de la Universidad, la cual, a su vez, también tenía que experimentar grandes cambios para abandonar el lastre escolástico (VIÑAO FRAGO, 1982). Las críticas no tardaron en llegar, y la oposición a estas medidas fue contundente, ya que afectaba al orden sociopolítico y económico establecido durante siglos y, sobre todo, al poder de la Iglesia. El movimiento reformista se resquebraja y se abre un nuevo periodo de incertidumbres, inestabilidad y de luchas ideológicas marcado por un reforzamiento del conservadurismo.

### ***El liberalismo y el largo proceso de consolidación de la segunda enseñanza***

1808 marca el inicio de un nuevo periodo que, conectando con las inquietudes y las ideas ilustradas, va a permitir el paso de una sociedad antigua a una sociedad burguesa. A lo largo del siglo XIX se producen profundas y continuas reformas, alcanzando un punto de estabilidad con la ley Moyano (1857). Esta situación dada en la educación es el reflejo de lo que estaba aconteciendo en el escenario político español. En ese año comienza la Guerra de la Independencia (1808-1814) y con esta un periodo de crisis interna (GUEREÑA, 1994). En este giro hacia una política que abandonaba el absolutismo, fue determinante el surgimiento del espíritu nacional que abrió las puertas al constitucionalismo y a un nuevo régimen político democrático amparado en la Constitución de Cádiz de 1812. Esta nueva política no solo requería de una nueva sociedad, sino también de una ciudadanía formada, libre y responsable. Por tanto, la educación pasó a ser el objetivo principal en la agenda política de los liberales (VIÑAO FRAGO, 1982). Se establecen los principios de universalidad, uniformización y centralización del sistema escolar, y se mantiene la estructura existente hasta el momento, permaneciendo ausente una enseñanza secundaria independiente. Habría que esperar al Informe de Quintana (1813) y al proyecto de instrucción pública (1814) para establecer un sistema de enseñanza con tres niveles diferenciados y con entidad propia. La gran aportación del Informe es que se le da a la segunda enseñanza un carácter generalizado, cuya misión era la de reportar la cultura general que precisa una nación civilizada. Sin embargo, este intento innovador se vio frustrado con la llegada de nuevo del absolutismo. La educación pasa de nuevo a estar controlada por la Iglesia.

El trienio constitucional (1820-1823) provocó un giro significativo en la educación. En este periodo se aprueba el primer texto legal que cambió la estructura educativa, el Reglamento General de la Instrucción Pública (1821). El reglamento establecía una instrucción pública, universal, gratuita y uniforme (PUELLES BENÍTEZ; BLAS; PEDRÓ, 1996; VIÑAO FRAGO, 1982), y fijó un plan de enseñanza general que contemplaba tres niveles: primera, segunda y tercera enseñanza. La segunda enseñanza estaba destinada a una formación general preparatoria para otros estudios más profundos (universitarios), y sería impartida en las universidades de provincia; se crean cátedras en las universidades para las que habría un profesor por universidad (UTANDE IGUALADA, 1982). Esta propuesta no fue aceptada por los absolutistas y no llegó a aplicarse. No obstante, el reglamento dejó

la huella necesaria para ser reincorporada posteriormente en 1857. En 1826, la Comisión redactora del Plan Calomarde (1824) asume el diseño de “un plan regulador de la enseñanza secundaria como preparatoria para la Universidad[...], la Comisión dio a luz el Reglamento General de las Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades de 1826” (PUELLES BENÍTEZ, 1982, p. 88). Se permitió la creación de colegios privados, y se facilitó la extensión de esta enseñanza, hecho que generó obstáculos para su impartición en los centros públicos.

En el contexto de constitución de un Estado liberal (1833) nació el Plan de Instrucción Pública del Duque de Rivas (1836), que, aunque tuvo una vida exigua, resultó un texto de calado importante en planes posteriores. Lo excepcional de este plan, entre otros aspectos, fue que la segunda enseñanza quedó restringida para la élite que será la única clase que podrá tener acceso a los estudios superiores o universitarios. La enseñanza secundaria seguía en un limbo indefinido que requería de respuestas. Una medida de actuación fue la creación de institutos. De este periodo cabe destacar, además, la consolidación de “las bases de actuación administrativa (órganos y reparto de funciones) y económicas que posibilitaran en el periodo siguiente [...] la aparición definitiva de esa «nueva» enseñanza secundaria” (VIÑAO FRAGO, 1982, p. 297).

En el periodo de cierta tranquilidad política que se abre, se gesta la nueva organización y estructura del sistema educativo – fuertemente centralizada y controlada por la administración -, cuya expresión máxima se manifiesta en el Plan Pidal de 1845, dedicado a la segunda enseñanza y a la superior. En esta propuesta se abandona la idea de una instrucción pública universal y gratuita, y se escora hacia una educación elitista, clasista y masculina. Esta segunda enseñanza sería muestra de distinción social. Nace así una *nueva* enseñanza secundaria que se estructura en dos: elemental (5 años) y de ampliación (3 años). Es de interés también destacar, por las repercusiones que tendría posteriormente, la creación del cuerpo de catedráticos de institutos (BENSO CALVO, 2001). El Plan recibió muchas críticas (PUELLES BENÍTEZ, 1980; VIÑAO FRAGO, 1982, 2010), y fue reemplazado por el Plan de 1847, que elimina la diferenciación entre elemental y de ampliación, y la segunda enseñanza queda en una sola con una duración de cinco años, a ser impartida solo en institutos, los cuales ya no pueden conceder el título de bachiller, sino las universidades. Este plan tampoco tuvo la estabilidad esperada, y fue sustituido por el Plan de 1850, que introduce una nueva modificación en la estructura de la segunda enseñanza, dotándola de

un carácter más humanístico-clásico, y perdiendo el carácter propedéutico para los estudios universitarios.

Tanto exceso y cambio normativo provocaba cierta arbitrariedad en las decisiones sobre la educación, requiriendo de una reforma que resolviera la situación, y para ello se buscó una fórmula legal que fuera aceptada por todos los sectores. Nace así la primera Ley General de Instrucción Pública (1857), conocida como la *Ley Moyano*. Divide la segunda enseñanza en dos niveles: estudios generales (título de bachiller en Artes) y estudios de aplicación (certificado de perito en la carrera cursada). La población se condensa en el tramo de primera enseñanza, pero sólo una minoría tiene la posibilidad de continuar con los estudios de segunda enseñanza, y de esta solo un porcentaje muy reducido accederá a la universidad. El gran volumen de alumnado que no prosigue concluye unos estudios que, académicamente, no le abre puertas (PUELLES BENÍTEZ, 1980). Se consolida la figura de catedrático de instituto y la regulación de la función docente para estas enseñanzas.

Entre 1900 y 1930 se abre un periodo con cierta estabilidad legislativa, si bien la enseñanza secundaria no deja de ser un foco de conflicto: se crea el nuevo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, se regulan los estudios generales de bachillerato (6 años), la enseñanza se divide en dos ciclos con tres cursos cada uno (bachillerato elemental, y bachillerato universitario), los institutos pasan a ser generales y técnicos, se establece el sistema dual, sigue accediendo una minoría, etc. Pese a los cambios que fue experimentando la segunda enseñanza, nunca tuvo visos de dejar de ser un bachillerato tradicional con sus métodos de enseñanzas fuertemente academicistas y homogeneizadores.

### ***El impulso educativo de la II República y el retroceso cultural con el nacional-catolicismo***

La II República representa un momento emblemático para la educación por su ambicioso proyecto de reforma que no vería la luz en su plenitud, con motivo de la guerra civil. Durante la república se produce un incremento de las tasas de escolarización, y en el caso de la secundaria casi se duplica, se crean nuevos institutos, se proyecta la eliminación del sistema dual y se establece uno que conectara la primera enseñanza con la segunda, la creación de la Inspección General de Segunda Enseñanza (técnico-pedagógico), la renovación pedagógica en los Institutos-Escuelas, la necesidad del título de licenciado para la enseñanza secundaria, los institutos para obreros, el acceso de las mujeres a los institutos,

etc. En lo que respecta específicamente al plan de estudios de la segunda enseñanza, experimentó varios cambios. Así, en el primer periodo de la república (1931-1933), la enseñanza se fija en dos ciclos (uno de ampliación y otro de preparación para los estudios universitarios), y en 1934 el bachillerato pasó a tener siete cursos con dos ciclos (UTANDE IGUALADA, 1975, 1982; PUELLES BENÍTEZ, 1980; GUEREÑA, 1994, 1998; MORATALLA ISASI; DÍAZ ALCARAZ, 2008).

La guerra civil y la dictadura aniquilaron los logros alcanzados con el liberalismo y la república (LORENZO VICENTE, 1998). En este contexto fue aprobada la ley de 1938, para la reforma de la segunda enseñanza, principal foco de atención, dado que era considerada el mecanismo preciso para el Nuevo Estado (UTANDE IGUALADA, 1975), y el eje cardinal del sistema educativo (PUELLES BENÍTEZ, 1980). El bachillerato vuelve a ser un rasgo de distinción social pensado para las clases dirigentes. En 1949 se aprueba la Ley de Enseñanza Media y Profesional, con la que se crea el nuevo bachillerato laboral para atender a la formación profesional, pero claramente diferente al universitario.

Los cambios que se estaban produciendo en la sociedad española llevan a la aprobación de la Ley de Ordenación de Enseñanza Media (1953), que representa un giro respecto a los planteamientos anteriores. El bachillerato se organiza en elemental (cuatro cursos) y superior (dos cursos), seguido este de un curso preuniversitario, requisito previo para el acceso a la universidad. En este contexto es importante señalar los problemas existentes en el colectivo de profesorado de enseñanza media, y la creación de nuevos institutos para atender a la gran demanda. Pero la tecnificación del gobierno franquista y su nueva ideología no tardarían en dejarse notar en la educación. Ahora era necesaria una reforma general del sistema, empezando por la abandonada educación primaria. Con la ley de 1964 se amplía la edad obligatoria hasta los 14 años, y se unifican los estudios básicos hasta esta edad, adoptando el carácter de obligatoriedad. Este hecho afecta al bachillerato, ya que desde la primaria se podía incorporar al tercer año de este. La ley de 1967 unifica el primer ciclo de la enseñanza media, permitiendo su extensión y generalización, desaparece el bachillerato laboral elemental y se mantiene el superior. Sin embargo, seguía sin plantearse la continuidad entre la primera y la segunda enseñanza, y esta se mantenía con su carácter selectivo y clasista.

Los problemas de la educación se intentan solventar con la Ley General de Educación (1970). Entre las aportaciones cabe destacar la supresión del cuerpo de directores

y se apuesta por la autonomía de centros. Se seculariza la enseñanza y se rompe con el sistema dual: se establece una educación general básica (E.G.B., con dos etapas), obligatoria y gratuita desde los 6 a los 14 años (título de graduado escolar), en unos mismos centros escolares y con un mismo profesorado. Consecuentemente, el bachillerato (enseñanzas medias) sufre modificaciones. Los alumnos con el título de graduado podían realizar los tres cursos del bachillerato que debían preparar para la universidad, y también para la formación profesional. Concluido esos tres años, se abrían dos nuevas vías: el curso de orientación universitaria (C.O.U.) y la formación profesional de segundo grado. Sin embargo, este intento quedó en agua de borrajas con el plan de estudios de 1975: el bachillerato quedó claramente enfocado al acceso a la universidad, y con un marcado carácter academicista que recordaba a los viejos modelos; la formación profesional siguió su propio derrotero marcado por el desprestigio otorgado socialmente, “la pariente pobre del sistema educativo” (PUELLES BENÍTEZ, 1980, p. 451).

### ***La democracia y una nueva definición de la enseñanza secundaria***

Finalizada la dictadura, se inicia el periodo hacia la democracia (MAYODORMO PÉREZ, 2002). Desde 1980 se han sucedido varias regulaciones legales, de las que vamos a citar aquellos aspectos que resultan de interés para este análisis. La Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centro Escolares (LOECE, 1980) fue una ley muy discutida, pues limitaba la intervención de la comunidad escolar. En 1981 se lanza un proyecto de reforma de las enseñanzas medias, ante la inadecuación de estas a las nuevas exigencias de la sociedad y a los problemas asociados (las altas tasas de fracaso, la inoperancia de la formación profesional, el academicismo, etc.). La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1982), otra ley no menos polémica, mantiene la doble red de centros (público-privados) y la financiación de centros privados; por otra parte, regula la participación en los centros, definiendo una estructura que comienza con los consejos escolares y termina con el Consejo Escolar del Estado, pretendiendo con ello minimizar el poder de la figura unipersonal de la dirección como órgano decisorio. Entre 1983 y 1985 se lleva a cabo la reforma experimental de las enseñanzas medias. Cinco años después, se acomete la reforma estructural del sistema educativo, que afectará directamente a la segunda enseñanza, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990, gobierno socialista). La escolaridad se extiende

hasta los 16 años: se reduce la primaria (se queda de 6 a los 12 años) y se crea una nueva enseñanza, la educación secundaria, una etapa común y obligatoria (de los 12 a los 16 años), conocida como la enseñanza secundaria obligatoria (ESO), un bachillerato y los ciclos de grado medio de formación profesional. Sin duda esta ley representa un cambio con efectos importantes, como la ampliación de la obligatoriedad, la llegada a los institutos de un alumnado diverso, la confluencia de profesorado con formación diferente (diplomatura en magisterio y licenciatura), con culturas docentes y profesionales distintas, la creación del cuerpo de profesorado de enseñanza secundaria, la obtención del título de cualificación pedagógica para el profesorado licenciado, la atención a la diversidad, la modificación en la red de centros, etc.

Tres últimas leyes a mencionar. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002) no efectuó cambios en la estructura del sistema, aunque introdujo vías alternativas dentro de la ESO para contrarrestar la comprensividad atribuida a esta etapa. Esta ley no llegó a aplicarse, siendo reemplazada por Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), que mantiene la estructura básica del sistema, y la última, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013), sigue conservando la estructura, aunque introduce cambios en la ESO, el Bachillerato y la Formación Profesional.

### **La dirección en la tela de araña de la enseñanza secundaria y en la encrucijada de las políticas neoliberales**

Este panorama someramente definido de la trayectoria seguida por la segunda enseñanza, que evidencia en sí misma su indefinición – llamada crisis de identidad de la Secundaria (BOLÍVAR, 2004), su constitución convulsa y llena de fisuras y fricciones, y su instrumentalización al servicio de una ideología hegemónica, explica el difícil engranaje del escenario en el que se sitúa la dirección de centros hoy día. Elementos claramente conflictivos que inciden en este engranaje son: los institutos y los departamentos didácticos, con sus particularidades heredadas del pasado decimonónico; el profesorado y su cultura de trabajo docente y el alumnado heterogéneo; la racionalización, la pseudo descentralización y la tecno burocratización del sistema, y las políticas educativas que responden al neoliberalismo y a la mercantilización de la enseñanza. La dirección de centros se desarrolla en un marco de confluencia no carente de conflictos, ambigüedades, presiones y exigencias,

tanto externas (políticas educativas nacionales e internacionales) como internas (micropolítica). No solo se quedan pendientes de resolver los problemas de la enseñanza secundaria, sino también los de la dirección.

### ***El devenir de la dirección: de un nacimiento esperado a pieza clave de la excelencia educativa***

La dirección de centros en la educación secundaria no ha promovido tanta literatura específica como en el caso de la educación infantil y primaria. Han tenido trayectorias diferentes, marcadas, precisamente, por su propio origen. El hecho de que los institutos estuviesen adscritos a las universidades y fueran dependientes de estas ha marcado su curso a lo largo de la historia. No obstante, y pese a ello, hay un punto de confluencia que lo podemos situar, a partir del momento en el que comparten la regulación legal, desde la década de los 80 (aunque cada nivel cuenta con su propia normativa que regula la organización y el funcionamiento de los centros). Pese a las diferencias existentes entre ambos niveles, y salvando ciertas particularidades *ad hoc*, la problemática de la que se presume que tiene la dirección en nuestro país es prácticamente común a los dos.

En el siglo XIX la dirección de los institutos tenía como referentes el modelo de organización y funcionamiento de las universidades, y también el de los Colegios de Humanidades. En general, los directores pertenecían al clero secular y eran nombrados por el rey, oída la propuesta de la Inspección General de Instrucción Pública. Los directores eran los “jefes” de los institutos y de los docentes (funcionarios), y agentes de la administración y el gobierno con funciones de supervisión y disciplinaria. Básicamente, el director tenía que ser catedrático -la cátedra era la unidad organizativa del centro-, gozaba de relativa autonomía para la gestión de este, tenía potestad para nombrar a profesores auxiliares y sustitutos, y ejercía un papel claramente jerárquico con respecto al profesorado de su cátedra (VIÑAO FRAGO, 2004; ESTRUCH TOBELLA, 2008). Finalizando dicho siglo y empezando el siguiente, la dirección va perdiendo autonomía y pasa a estar más controlada por la administración bajo la acción de la inspección; la dirección también se debilita como consecuencia de la presión corporativa (especialmente del cuerpo de catedrático) y el fortalecimiento del claustro como órgano consultivo. De hecho, el director sería elegido de

una propuesta en terna realizada por el claustro (1901), pero la administración seguía controlando el resto de cuestiones (currículum, materiales, libros de texto, etc.).

La política educativa franquista reforzó la dirección adquiriendo un carácter jerárquico-burocrático e hizo desaparecer el claustro, si bien, con el cambio de gobierno en los años 50, es restablecido con carácter solo consultivo. La Ley de Bachillerato (1938) y el Reglamento de Régimen Interno (1940) regularon la función directiva: el director era nombrado por el Ministerio de entre los catedráticos del centro. A partir de 1955 es elegido de entre una terna por un periodo de tres años. La dirección se impregna de la tecno burocracia del momento y los institutos no dejan de ser lo que fueron en sus orígenes. Se perpetúa su modelo estructural, que refuerza la enseñanza elitista.

La extensión progresiva de la escolarización trajo consigo la necesidad de crear institutos y contratar profesorado no numerario (PNNs) para atender a la gran demanda de escolarización, como efecto –en gran parte- de la ley de 1970. Aunque esta inyectó un cambio en la estructura del sistema educativo, no tuvo repercusión en lo que respecta a la dirección, salvo en la supresión del cuerpo de directores (1967) en la educación primaria. El director era nombrado por el Ministerio, tras oír la propuesta del claustro. Por lo demás, sigue siendo unipersonal, jerárquica, burocrática, centralizada y dependiente del ministerio y de la administración educativa; nada que ver con cuestiones pedagógicas y curriculares, aunque no desvinculado de la docencia. Se renuncia a la creación de un cuerpo de directores para la enseñanza secundaria debido a la fuerte oposición del profesorado, pero en su lugar se apuesta por la profesionalización de la función (VIÑAO FRAGO, 2004). El gobierno franquista fomentó el corporativismo, dotando de autonomía al profesorado, a cambio de que este fuera transmisor de la ideología del nacional-catolicismo en los centros. Esta autonomía, que se vería incrementada con el cambio de régimen, provocaría reajustes de poder dentro de los institutos (ESTRUCH TOBELLA, 2008).

En el Reglamento de Centros de 1977 se fijaba que el director era elegido por el claustro a partir de una terna de catedráticos numerarios (el claustro, pese a ello, seguía sin tener poder decisorio, y el consejo escolar tremendamente débil/inexistente). La importante incorporación a los institutos de los PNNs con una cultura profesional propia, y la conquista de su estabilidad laboral (funcionariado) transformó no solo las plantillas docentes, sino también, y sobre todo, las dinámicas internas de los centros: un fuerte rechazo a la figura de la dirección, considerada junto a los catedráticos e inspectores, “la clase opresora”

(ESTRUCH TOBELLA, 2008, p. 184). El colectivo PNNs, conocido como la “Promoción de 1977” (ESTRUCH TOBELLA, 2001, 2004), fue un grupo muy activo en la lucha contra la dictadura y contra una educación autoritaria y de gestión jerárquica-burocrática. Los PNNs son una mayoría frente a los antiguos docentes numerarios, que pasan a desarrollar una política que desplaza o minimiza el poder que hasta ahora habían tenido los catedráticos. La autonomía profesional se fue mutando hacia un corporativismo compacto.

Un hecho importante se da en 1981 cuando, y de acuerdo con la LOECE, cualquier docente podía acceder a la función directiva; se acababa así el monopolio de los catedráticos de institutos. No obstante, reproducía el mismo modelo del director como máxima autoridad con capacidad decisoria plena, pese a la delimitación de dos órganos de gobiernos (el unipersonal, y el colegiado formado este por el claustro, la junta económica y el consejo de dirección). En plena democracia, suprimido el cuerpo de catedráticos, el director era elegido por el consejo escolar, y considerado un compañero que representa al centro ante la administración; carecía de un carácter profesional y técnico, suplido este por uno más colegiado y participativo, hecho que ha sido objeto de críticas hasta el presente. Se habla ya de equipo directivo. Sin embargo, este escenario no incentivó la presentación de candidaturas, sino todo lo contrario: la falta de candidatos llevó a la inspección a nombrar directamente al director. Por su parte, el profesorado logró una mayor autonomía profesional, conforme a la democratización de los centros (el consejo escolar constituye ahora el órgano decisorio). A esta serie de cuestiones hay que añadir que la LOGSE (1990), con la creación de la nueva enseñanza secundaria, planteó nuevas exigencias a los institutos, que los llevó a efectuar cambios internos cuyos efectos fueron, entre otros, el fortalecimiento de los departamentos didácticos (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2002), que llevaron a colocar a la dirección en una posición marginal, respecto a las decisiones pedagógicas.

Para paliar el vacío creado por esta ley en materia de participación y dirección, en 1995 fue aprobada la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes. Con ella se concreta la participación de la comunidad educativa, pero, en el fondo, la intención era dotar de mayor reconocimiento y apoyo a la dirección. Se le da mayor poder y con ello se refuerza la figura unipersonal y se debilita la acción de los órganos colegiados. Ahora el director tiene que acreditarse para el cargo, iniciándose así el camino hacia la ansiada profesionalización. El discurso de la calidad llega con ella y la dirección pasa a ocupar un papel determinante en su logro. Este hecho, sin parangón alguno, se ha

reforzado, a medida que a la dirección se la ha ido considerando como el agente de la administración y pieza clave para la consecución de la calidad y el éxito escolar, ya hablemos de la Ley Orgánica de Educación (2006) o de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (2013). Basta ver el Art. 133 de ambas: “la selección del director se realizará mediante un proceso en el que participen la comunidad educativa y la Administración educativa” (ya no es solo el consejo escolar), y “la selección y nombramiento de directores de los centros públicos se efectuará mediante concurso de méritos”. Indirectamente, la legitimidad adquirida por el mecanismo de elección democrática se queda ensombrecida desde el momento en el que la dirección es seleccionada y se la hace portadora de la ideología gerencialista y de mercado, envuelta en el discurso políticamente correcto del liderazgo pedagógico y distribuido. Desde la entrada del discurso de la calidad en educación en los 90, el rumbo dado a la dirección no ha cambiado. En nombre de la eficiencia y la excelencia se incrementa el control, la regulación y la intervención de la administración, utilizando la dirección como elemento ejecutor que ha de persuadir a la clientela (profesorado, familias, alumnado...), bajo el paraguas prometedor de la autonomía, la colaboración, el éxito, los buenos resultados, la rendición de cuentas, etc., que vienen a constituirse en el discurso necesario para legitimar las políticas educativas del presente.

### ***La primera contienda de la dirección: la micropolítica de los institutos***

Los centros de enseñanza secundaria constituyen el escenario micropolítico en el que interviene la dirección. Enfocar el análisis desde esta dimensión supone abandonar la concepción más técnica y solipsista de la misma. Como ya se ha expuesto, los institutos fueron una de las piezas de este nivel de enseñanza que cuajó pronto desde su nacimiento en 1836, y han recibido muchas denominaciones en función de los estudios (elementales, generales, de primera, segunda y tercera clase, etc.). Durante mucho tiempo fueron dependientes de las universidades, y pese a deslindarse de estas, no dejaron de preservar ciertos elementos, como la organización de los espacios, las distribuciones de las aulas y el fuerte academicismo; tampoco se queda atrás la influencia eclesiástica, ya que muchos procedían de colegios jesuitas y conventos, y la militar (cuarteles). Eran lugares para la transmisión del conocimiento por una autoridad docente dedicada a una disciplina.

Desde la aprobación de la LOGSE, los institutos de Bachillerato pasaron a llamarse institutos de educación secundaria<sup>4</sup>. El escenario interno se mantenía (estructura organizativa, curricular y profesional), pero con cambios importantes. A partir de ahora pasaban a convivir culturas diferentes (una más pedagógica-didáctica y otra más académica, disciplinar, especializada y universitaria; una menos jerárquica que otra), como consecuencia de la incorporación del profesorado de educación primaria y el aumento de un alumnado claramente heterogéneo y diversificado. Así, los institutos han tenido que buscar su propia identidad como comunidad educativa, colectivo profesional y organización educativa. Se ha de tener en cuenta que los catedráticos –figura clave desde 1845- y el profesorado de la promoción de 1977 se opusieron de pleno a la reforma del 90, porque representaba cambios que romperían la estabilidad y el estatus adquirido por los antiguos institutos de bachillerato. Conviven en los centros catedráticos, profesorado de secundaria, profesorado de primaria, profesorado de formación profesional: desaparece el “profesorado de «enseñanza media» (Bachillerato y FP) como grupo profesional” (GUERRERO SERÓN, 1997, p. 247), y pasa a ser el cuerpo de profesorado de enseñanza secundaria (cuerpo único estratificado o con carrera docente). Esto suponía, por una parte, la confluencia y fricción de intereses profesionales, corporativos e ideológicos diferentes, y de luchas de poder entre los departamentos y entre una estructura jerárquica debilitada, pero no perdida; y por otra, la merma de una labor docente basada en una formación especializada, disciplinar y preuniversitaria ante el nuevo alumnado. Este criterio disciplinar determina, además, la organización del profesorado en los institutos, y al que se le añade un componente basado en un sistema de preferencias personales (RIVAS FLORES *et al.*, 2000). La reforma de 1990 cambió la estructura del sistema educativo, pero no contempló medidas de cambios en la organización de los institutos que tenía que dar respuesta a otras necesidades y realidades. A todo ello hay que añadir, como señala Bolívar (2010, p. 36), que “la organización y la dirección escolar de los institutos ha estado dominada por un modelo jerárquico-burocrático y centralizado”. El peso de este modelo tiene que encajar con esta serie de circunstancias que confluyen en los centros.

---

<sup>4</sup> La estructura de los institutos contempla los órganos de gobierno unipersonal (dirección, jefatura de estudios y secretaría que configuran el equipo directivo) y colegiados (claustro y consejo escolar), y los órganos de coordinación docente (departamentos didácticos, departamento de orientación, departamentos de actividades complementarias y extraescolares, equipo de coordinación pedagógica y equipos docentes/tutorías).

La estructura departamental, que define claramente a los institutos, ha jugado un papel importante en la configuración de las dinámicas de funcionamiento organizativo y de relación con la dirección. Se ha de tener en cuenta que el director no deja de ser docente con pertenencia a un departamento. La cultura profesional se va a proyectar, de un modo u otro, en el desempeño de la dirección, junto con la propia concepción que se tenga de esta. Los departamentos didácticos institucionalizados se configuran como unidades (micro-contextos) que tienen una cultura e identidad propia, determinada por la cultura profesional disciplinar (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2002, 2010; LORENTE LORENTE, 2006), caracterizada en buena medida por la balcanización (HARGREAVES, 1996). Esta es la cultura de trabajo docente que define a los institutos, a la que se le añade el individualismo docente, o el aislamiento (RIVAS FLORES *et al.*, 2000). Por tanto, los departamentos son el punto fuerte que ejerce un poder determinante en el conjunto de la organización, hasta tal punto de que el rumbo que tome esta depende más de ellos que de la propia dirección (que se ha socializado, además, en la cultura de su aula y disciplina/materia); sin olvidar, además, que la jefatura de los departamentos corresponde a los catedráticos. El peso de la tradición de las disciplinas dificulta la consolidación de una cultura colegiada y de trabajo en equipo (GAGO RODRÍGUEZ, 2006).

El liderazgo pedagógico por el que se apuesta queda, de alguna manera, resuelto de la mano de los departamentos y no por la propia dirección. Esta ha de velar por ello creando las condiciones, pero no interviniendo de modo directo; eso sí, las exigencias y las demandas son muchas para poder velar por el buen hacer pedagógico-didáctico, pero también para los diversos problemas que pueden surgir en el centro en cuanto a la convivencia, la relación entre las familias y el profesorado, entre este y el alumnado, y por supuesto, entre el centro y la administración, y entre esta y el profesorado (director-compañero con cuotas de corporativismo). Pero también, en su misión de velar por ese cumplimiento, puede entrar en conflicto con los departamentos por inmiscuirse en asuntos que les corresponden a estos, cuando no tendría que ser así. La defensa de los departamentos ante el intrusismo la pueden justificar desde el momento que normativamente se hace una diferenciación entre órganos de gobiernos y órganos de coordinación docente. El director se encuentra en la encrucijada de tener que cumplir con “un conjunto preexistente de reglas de juego” (ESCUADERO MUÑOZ, 2004, p. 150), y hacer su labor atendiendo a las reglas de juego de la propia organización, marcada por la estructura

departamental. Y, en ese estar en medio, se añade una particularidad que arrastra históricamente: las relaciones distantes entre dirección y profesorado por regirse por códigos diferentes, o la tendencia al aislamiento (VIÑA FRAGO, 2004; GAGO RODRÍGUEZ, 2006) que puede deberse, precisamente, a la cantidad de tareas de administración y gestión. De toda esta situación se desprende una cuestión harto necesaria: más allá de unidades, es preciso tomar decisiones desde una visión de conjunto y global, sostenida sobre la comunidad educativa. Pero esta visión no solo la tiene que tener la dirección, sino también los departamentos. Alcanzar este objetivo parece ser que depende de la dirección, que debe “contribuir a que en el centro se asuma que los diversos órganos de coordinación [...] forman parte de una totalidad –el instituto- y que, por tanto, no debería ir cada uno a su aire ni gobernar por su cuenta los asuntos que lleva entre mano” (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2010, p. 109). Una tarea más para la dirección, que puede resultar infructuosa ante la ausencia de un sentir colectivo. Ante estas demandas y exigencias, no es de extrañar un asunto nada novedoso: la ausencia de candidaturas para la dirección.

### ***La segunda contienda de la dirección: la macropolítica, o algo de excelencia educativa***

Las tensiones y exigencias internas que se despliegan en el contexto micropolítico se entrelazan con las que proceden del contexto exterior de los institutos (macropolítica). Como ya se ha apuntado, desde hace ya muchos años, la dirección de centros constituye el punto de mira de las políticas educativas nacionales e internacionales, que tienden a establecer un cierto mimetismo con el liderazgo (VÁZQUEZ RECIO, 2013). Tanto que, aunque se diga que el líder no tiene que ser el director, al final convergen en una sola figura, que es la que ejerce el liderazgo. Basta ver los informes internacionales publicados por la OCDE, en los que, haciendo mención al liderazgo como una prioridad para la mejora de la calidad, al final, la acción recae en la dirección; una prioridad que no puede hacer olvidar el origen de la relación entre liderazgo y calidad. Recuérdese la literatura prolija sobre las virtudes de modelos del ámbito empresarial para las organizaciones educativas. Es preciso no olvidar este lastre histórico para entender, en buena medida, lo que está ocurriendo en los centros en relación a la dirección, pese a que, en los institutos, la presencia de esta haya sido algo casi inherente por su origen, como se ha apuntado antes. Las reglas normativas y las reglas de las prácticas discursivas de las políticas educativas

neoliberales se establecen so pena de las particularidades internas (culturas profesionales, jerarquía disciplinar, elevada tasa de alumnado, absentismo, etc.) de los centros. Puede decirse, incluso, que estas políticas se han constituido en un cuasi-«Estado», con sus mecanismos, redes de influencia y vías de acción que dan la espalda a las realidades educativas; intervienen sin *escuchar* a estas, pero provocando desajustes de los que tienen que salir victoriosas, si no quieren quedar marcadas por el fracaso o la ineficacia. En este juego, la dirección ocupa el lugar central.

La flexibilidad y la desregularización en la organización, requisitos y consecuencias de la economía libre de mercado, están exigiendo otro modelo de dirección -y de liderazgo-, que mire más a la implicación como estrategia para alcanzar mejores resultados académicos, ya que viene a ser el indicador para medir la eficacia. Esta tiene la responsabilidad de hacer un seguimiento y control de lo que hace el profesorado para garantizar el aprendizaje del alumnado, y deberá crear las condiciones para que el profesorado, mediante su práctica docente, haga posible dicho aprendizaje y se logren buenos resultados académicos, que evidenciarán el desarrollo de las competencias correspondientes; es decir, el logro de la excelencia en los centros de enseñanza secundaria (VILLAR ANGULO, 2009). Para ello sería necesario una auténtica descentralización y autonomía, situación de la que no disfrutaban los centros, y consecuentemente la dirección, porque las realidades educativas están sometidas a una excesiva regulación que estrangula cualquier intento de innovación; circunstancia esta que resulta contradictoria con los dictámenes de la administración educativa que busca, precisamente, la innovación (vinculada, eso sí, al espíritu emprendedor).

Los centros tienen que potenciar la colaboración y la participación como mecanismos para la consecución de la excelencia, de ahí que se establezca como un requisito *cuasi normativo* a cumplir, y de esto se ha de encargar la dirección. Detrás de ello se esconde la idea del liderazgo distribuido, que, debido a la incompreensión y/o al desconocimiento de la trayectoria que define la identidad de los centros de enseñanza secundaria en España, creada en un contexto institucional y profesional determinado históricamente, no deja de ser un nuevo eslogan para persuadir y hacer creer que es el buen camino para el cambio, y por tanto, de la mejora. Pero, como se ha mencionado, la cultura que domina en los institutos no es por la que se apuesta. Esta dinámica de forzar una cultura no existente o débil se tecnifica en pro de la eficacia y la excelencia, y consecuentemente

dificulta la recuperación y/o la potenciación del compromiso colectivo, dado que la acción no emana del contexto particular de los institutos; también sabemos que la imposición normativa no genera cambios per se. Inevitablemente, esta amalgama de circunstancias despolitiza la educación y refuerza así la versión unipersonal de la función directiva. En este sentido, persuadir para lograr implicar a los miembros de la organización, haciéndoles partícipes de la necesidad de cambio y mejora, viene a ser una muestra más del mantenimiento de la visión tecnológica (WILMOTT, 1993). Con todo ello, y como señala el propio Spillane (2005, p. 144), el liderazgo distribuido puede llegar a ser “viejos vinos en botellas nuevas”.

La dirección se ve sometida, pues, a actuar bajo el régimen de verdad –como diría Foucault - de las políticas neoliberales y de mercantilización de la educación, que debilitan los mecanismos del compromiso colectivo, ético y social de la educación como servicio público. La dirección, en el escenario conflictivo de los centros de enseñanza secundaria, no deja de ser un instrumento al servicio de la ideología neoliberal que ha de hacer frente a las exigencias, los obstáculos y los retos de su propia institución educativa, marcada por su idiosincrasia política, pedagógica y social.

## Referencias

BENSO CALVO, Carmen. Ser profesor de bachillerato. Los inicios de la profesión docente (1836-1868). **Revista de Educación**, 2001, n.329, p. 291-309.

BOLÍVAR, Antonio. La educación secundaria obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad. **REICE**, 2004, v. 2, n.1, p. 1-22.

\_\_\_\_\_. Contexto de la educación secundaria: estructura y organización. En IMBERNÓN, Fr. (Coord.). **Procesos y contextos educativos: enseñar en las instituciones de educación secundaria**. Madrid: Graó, 2010. p.35-59.

CUESTA FERNÁNDEZ, Raimundo. Apuntes históricos sobre 150 años de enseñanza media en España: una larga y compleja trayectoria. **Zubía Monográfico**, 1997, n.9, p. 45-52.

ESCUADERO MUÑOZ, J. Manuel. Claves complementarias para hablar de la dirección de los centros escolares. **Enseñanza**, 2004, n. 22, p. 139-158.

ESTRUCH TOBELLA, Joan. La promoción de 1977. La trayectoria profesional del profesorado de la secundaria pública. **Escuela Española**, 2001, n. 3.506, p.19-20.

\_\_\_\_\_. Los departamentos didácticos en el modelo de gestión de los centros de secundaria. En ESTRUCH TOBELLÀ, J. **Nuevos núcleos dinamizadores de los centros de educación secundaria: los departamentos didácticos**. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2004. p. 97-122.

\_\_\_\_\_. Dirección escolar, corporativismo y profesionalidad, o como de un proyecto autogestionario acabó devorado por la inercia funcionarial. En FERNÁNDEZ ENGUITA, M.; TERRÉN, E. **Repensar la organización escolar. Crisis de legitimidad y nuevos desarrollos**. Madrid: Akal, 2008. p. 171- 203.

GAGO RODRÍGUEZ, Fr. Manuel. La mirada de los otros. El director escolar visto por el profesorado. **Aula Abierta**, 2006, n.88, p. 151-178.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. Teresa. Los institutos de educación secundaria y los departamentos didácticos. **Revista de Educación**, 2002, n. 333, p.319-344.

\_\_\_\_\_. Departamentos y seminarios en centros de Secundaria. En GÓMEZ MATER, M. J. **El liderazgo educativo: los equipos directivos en centros de secundaria, elementos básicos del éxito escolar**. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2010. p. 82-115.

GUEREÑA, J. Louis. La estadística escolar. En GUEREÑA, J. L.; RUIZ BERRIO, J.; TIANA FERRER, A. **Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación**. Madrid: CIDE/Ministerio de Educación y Ciencia, 1994. p. 51-76.

GUERRERO SERÓN, Antonio. El perfil profesional del profesorado de media y su actitud ante la reforma de la enseñanza secundaria. **Revista de Educación**, 1997, n. 314, p.247-266.

HARGREAVES, Andy. **Profesorado, cultura y postmodernidad**. Madrid: Morata, 1996.

LORENTE LORENTE, Ángel. Cultura docente y organización escolar en los institutos de secundaria. **Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado**, 2006, n. 10, 2.

LORENZO VICENTE, J. Antonio. La enseñanza media en España (1938-1953): el modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 y la alternativa del Anteproyecto de 1947. **Historia de la educación: Revista interuniversitaria**, 1998, n.17, p. 71-88.

MAYORDOMO PÉREZ, Alejandro. La transición a la democracia educación y desarrollo político. **Historia de la educación: Revista Interuniversitaria**, 2002, n.21, p.19-47.

MORATALLA ISASI, Silvia; DÍAZ ALCARAZ, Francisco. La segunda enseñanza desde la segun república hasta la ley orgánica de educación. **Ensayos**, 2008, n.23, p.283-305.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel De. **Educación e ideología en la España Contemporánea (1767-1975)**. Barcelona: Labor, 1980.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel De. **Historia de la Educación en España**. Madrid: M.E.C., 1982.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel De; BLAS de, P.; PEDRÓ, Francisco. **Política, legislación e instituciones en la educación secundaria**. Barcelona: Horsori/ICE, 1996.

RIVAS FLORES, J. Ignacio et al. El trabajo de los docentes de secundaria: estudio biográfico de su cultura profesional. **Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado**, 2000, n.39, 133-146.

SPILLANE, Janes P. Distributed Leadership. **The Educational Forum**, 2005, v.69, n. 2, p. 143-150.

UTANDE IGUALADA, Manuel. Treinta años de enseñanza media (1938-1968). **Revista de Educación**, 1975, n.240, p. 73-86.

\_\_\_\_\_. Un siglo y medio de segunda enseñanza. **Revista de Educación**, 1982, n.271, p.7-41.

VÁZQUEZ RECIO, Rosa. **La dirección de centros: gestión, ética y política**. Madrid: Morata, 2013.

VILLAR ANGULO, L. Miguel. (Coord). **Creación de la excelencia en Educación Secundaria**. Madrid: Pearson Educación, 2009.

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

\_\_\_\_\_. La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural. **Educação**, 2004, v. 2, n. 53, p. 367-415.

\_\_\_\_\_. El sistema educativo español: evolución histórica. En IMBERNÓN, Fr. (Coord.). **Procesos y contextos educativos: enseñar en las instituciones de educación secundaria**. Madrid: Graó, 2010. p. 13-33.

WILLMOTT, Hugh. Strength is ignorance; Slavery is freedom: Managing culture in modern organizations. **Journal of Management Studies**, 1993, v. 30, n. 4, p. 515-552.

**RECEBIDO EM 01 DE ABRIL DE 2016.**

**APROVADO EM 30 DE MAIO DE 2016.**