

Ideales Normativos, Normas y Praxis: Patologías Sociales sobre los Directivos Escolares en el Perú

Normative Ideals, Rules and Praxis: Social Pathologies about the School Principals in Peru

Ricardo Cuenca ^{1*}

Julio Cáceda ²

¹ Instituto de Estudios Peruanos ² Pontificia Universidad Católica del Perú

El presente artículo busca exponer las funciones del director de escuela desde tres diferentes ejes –el ideal normativo, las normas vigentes y la práctica profesional de los directores– y resalta el nivel de desencuentro que existe entre dichos ámbitos. El objetivo de este estudio es mostrar que las políticas dirigidas hacia los directores se estarían concibiendo de manera incorrecta al no existir correspondencia entre los tres ejes mencionados. De este modo, se estaría asistiendo al desarrollo de una política errática. La investigación se realizó con una metodología que proviene de la Teoría Crítica, partiendo de los trabajos de Axel Honneth, y busca reconstruir el ideal normativo del director de escuela en el Perú con la finalidad de develar patologías sociales en torno a esa noción. Los principales resultados indican que, para lograr un correcto desempeño del director, no solo se debe brindar una correcta preparación para ser agentes de cambio, sino también requiere cumplir una serie de exigencias que transitan desde lo ético y la búsqueda de la equidad educativa, hacia la mejora de la calidad a través de la inversión y la descentralización.

Descriptores: Administrador de la educación, Liderazgo escolar, Planificador de la educación, Gestión educacional, Estructura administrativa de la enseñanza.

This article seeks to expose principals' functions from three different axes –the normative ideal, the current regulations and the principals' professional practice– and highlights the level of disagreement that exists between them. The aim of this study is to demonstrate that the policies directed to the principals are being conceived in an inaccurate manner due to the lack of connection in between these three concepts. Thus, we are helping to develop an erratic policy. The methodology used for this research comes from the Critical Theory, based on the work of Axel Honneth, and seeks to reconstruct the normative ideal of the principals in Peru with the purpose of exposing the social pathologies around that notion. The main results denote that, to achieve a better performance of the principal, it is not only needed to provide a correct training to be a change agent. It also involves fulfilling a series of requirements that go from the ethical and the search of educational equity, to the improvement of quality through investment and decentralization.

Keywords: Educational administrator, School leadership, Educational planner, Educational management, Educational administrative structure.

*Contacto: rcuenca@iep.org.pe

Introducción

En los últimos años, diversos estudios latinoamericanos han mostrado la importancia del papel que tiene el equipo directivo en las escuelas para poder alcanzar valiosos logros de aprendizaje (Anderson, 2008; Gairín, 2011; Murillo y Román, 2013; Weinstein, 2009; Weinstein, Muñoz y Hernández, 2014). La investigación constata la existencia de una relación significativa, aunque indirecta, entre el tipo de desempeño de los directores y el de los estudiantes (Murillo y Román, 2013) y, más específicamente, sugiere que el desempeño de los directores es el segundo factor intraescuela que impacta en los resultados educativos (Weinstein, 2009).

No obstante, pese a dicha importancia, en el Perú es casi inexistente la investigación sobre el tema. Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez (2010), a partir de un estudio sobre gestión centrado en el funcionamiento de espacios de participación en las escuelas, identifican que la figura del director resulta fundamental para comprender las persistentes prácticas escolares centralistas. Más recientemente Martínez (2014) encuentra, en un estudio de casos en Lima, que el director se reconoce adherido a un modelo de liderazgo pedagógico, aun cuando el resto de los miembros de la comunidad educativa reconocen un liderazgo principalmente orientado a los asuntos organizacionales. Freire y Miranda (2014) concluyen en un estudio sobre el efecto del rol del director en los aprendizajes de los estudiantes, que existe un impacto positivo frente a una participación más activa y de liderazgo de los directores.

Es en este marco que nos preguntamos ¿qué es lo que se esperan en el Perú sobre el trabajo del director?, ¿qué nivel de alineación hay entre lo que se espera del director y aquello que se norma?, ¿qué es lo efectivamente realizan los directores diariamente en las escuelas?

La hipótesis de trabajo es que existe un desencuentro entre estos tres ámbitos, pues en cada uno el director termina respondiendo a un rol distinto. La teoría señala que la función principal del director debe ser la asociada a lo pedagógico, mientras que las normas dan una prioridad al rol administrativo, pese que las últimas políticas que se han realizado buscan dar un giro hacia ese ámbito pedagógico y, finalmente, en la práctica el director termina asumiendo distintas funciones que van más allá de lo determinado en las normas generales. Los directores peruanos enseñan en aulas de clase, atienden nuevas exigencias provenientes de las políticas sociales, coordinan con las municipalidades, a la vez que con la administración nacional.

El objetivo de este artículo es mostrar que las políticas dirigidas hacia los directores se estarían concibiendo de manera incorrecta al no existir correspondencia entre el ideal normativo, las propias normas y la práctica profesional de los directores. De este modo, se estaría asistiendo al desarrollo de una política errática.

En este sentido, el posible desencuentro entre estos tres elementos: lo ideal, lo normado y la praxis podría ser interpretado en el marco de una patología social (Honneth, 2009). Es decir, este desencuentro denotaría una falta de racionalidad, puesto que no se realiza lo concebido o la expectativa normativa dado que lo fáctico no cumple con su concepto o con lo que la institución promete. Esta no realización se da en doble sentido: entre la praxis y lo normado, y entre lo normado y el ideal normativo.

1. Sobre el liderazgo escolar: revisión de literatura

A partir de los años setenta, la noción de director de escuela da un giro conceptual. Los movimientos pedagógicos de “Escuelas Eficaces y de Cambio Escolar” colocaron en las agendas de investigación el tema del liderazgo en la gestión de la escuela. Stoll y Sammons (2007) señalan que la investigación sobre la eficacia escolar puso el énfasis en el rol del liderazgo del director para la promoción el mantenimiento de escuelas eficaces. La evidencia apunta a que los directores ejercen un impacto indirecto en la enseñanza y el aprendizaje más efectivo debido a su influencia sobre el entorno escolar (Hargreaves y Shirley, 2012; Heck y Hallinger, 2009; Louis, Dretzke y Wahlstrom, 2010; Marzano, Waters y McNulty, 2005; Pont, Nusche y Moorman, 2009; Robinson, Hohepa y Lloyd 2009)

En este marco, parte de la investigación se ha centrado en definir e identificar las funciones del director. Así Maureira (2004) plantea que la existencia de múltiples enfoques sobre el liderazgo escolar complica la tarea de definir de una manera unívoca dicho concepto. Con dicha finalidad, Bush y Glover (2003) señalan que el National College for School Leadership (NCSL), partiendo de una revisión de la literatura teórica y empírica existente, establece que el liderazgo escolar es:

El proceso de influencia que lleva a la consecución de ciertas metas y fines deseados articulando una visión compartida con el personal y otros actores involucrados sobre la filosofía, la estructura y las actividades que deben orientar a la escuela. (Freire y Miranda, 2014, p. 12)

Este liderazgo debe guiar a las comunidades educativas en el establecimiento de directrices claras para el desarrollo de las mismas, debe supervisar que se cumpla los objetivos y debe promover un ambiente de aprendizaje efectivo y un clima escolar adecuado.

Existen también investigaciones que se ocupan de identificar diferentes tipos de directores a lo largo de los últimos 50 años. Entre estas se encuentra la de Díaz y Alfaro (2008), en donde se identifica tres tipos de directores: el de la Antigua Administración Pública, el de la Nueva Gestión Pública y el del aprendizaje organizacional. El segundo tipo de director es el que más se ha estudiado puesto que es el que prevalece en las escuelas. Estudios como el de Santizo (2009) han identificado en este tipo de directores dos estilos de liderazgo: el instruccional y el administrativo. Cada uno influye principalmente sobre la gestión de las escuelas. Castillo (2005) ha investigado sobre el liderazgo administrativo, mientras que Bolívar (2010) ha investigado sobre el liderazgo instructivo o pedagógico.

Así mismo hay otros estudios sobre las funciones que cumple el director. Están en esa línea los trabajos de Weinstein (2009), Gairín (2011), Murillo y Román (2013), y Weinstein, Muñoz y Hernández (2014) que señalan cinco tipos de funciones del director: funciones técnico-administrativas, funciones humanas, funciones culturales, funciones políticas y funciones asociadas al liderazgo pedagógico.

Junto a ello, hay una serie de estudios que se centran en la importante relación entre el liderazgo escolar y la docencia. Es así que el estudio de Spillane (2013) muestra que, al analizar la actuación de los directores, la docencia es el área central de dicho liderazgo. De la mano con esta investigación también está un estudio en los Estados Unidos realizado por Leithwood y Louis (2011). Este estudio muestra que en el centro de la mejora en las

escuelas se encuentra el liderazgo compartido y el liderazgo para el aprendizaje, junto con el aseguramiento de la confianza de los docentes hacia los directores.

Está por otra parte el estudio de Hargreaves y Fullan (2012). En este se muestra que son los directores escolares los que pueden fomentar el trabajo conjunto entre los docentes, en vez de cada uno se centre individualmente en sus clases. Dicho trabajo en conjunto mejora la profesión docente puesto que desarrolla el capital social de los mismos.

Una de las funciones fundamentales para esta relación entre director y docentes es la de liderazgo pedagógico. José Weinstein (2009) señala que el liderazgo pedagógico es el apoyo y supervisión a los docentes en su labor. Consiste en el desarrollo permanente de los docentes mediante la creación de comunidades de aprendizaje, donde hay retroalimentación entre los docentes. Así, las funciones administrativas pasan a un segundo plano.

De esta forma, diversos autores (Hargreaves y Shirley, 2012; Heck y Hallinger, 2009; Louis, Dretzke y Wahlstrom, 2010; Marzano, Waters y McNulty, 2005; Pont, Nusche y Moorman, 2009; Robinson, Hohepa y LLoyd, 2009) han mostrado que las prácticas de los directores que generan mayor impacto son las centradas en los docentes, al trabajar con ellos, apoyarlos y apuntando a desarrollar sus habilidades y capacidades. Todas contextualizadas a la situación de cada escuela. Es así que se empieza hablar de la importancia del liderazgo escolar para el desarrollo de las escuelas y su influencia en el desempeño de los alumnos.

Este vínculo entre el liderazgo escolar y la docencia se trata de una influencia de manera indirecta sobre el rendimiento académico de los estudiantes. Se encuentra documentada en investigaciones como Bossert, Dwyer, Rowan y Lee (1982), Halverson, Grigg, Pritchett y Thomas (2007), Louis, Dretzke y Walhstrom (2010). Pero por otro lado está influencia directa del director sobre los estudiantes. Según Dhuey y Smith (2014), esta se basaría en el monitoreo y la sanción de la conducta de los alumnos, así como en lo respectivo al control disciplinar de los mismos. Heck y Hallinger (2009) señalan que ambos tipos de mecanismos, los directos como los indirectos, influyen en el rendimiento de los estudiantes. Más con todo lo presentado, se puede ver que la principal influencia entre el director y los logros de aprendizaje de los alumnos se hace de manera indirecta.

En esta relación del papel de los directores en los resultados escolares también están las investigaciones de Hallinger (2014) y Hattie (2015), donde ambos autores señalan el papel clave de la dirección en la mejora de la escuela. Leithwood, Harris y Strauss (2010) muestran una serie de repertorios y prácticas de los directores que se alinean a las distintas etapas de crecimiento o contexto de las escuelas, lo que ha permitido darle la vuelta a los resultados y generar escuelas de alto rendimiento. Así mismo el estudio de Murillo y Román (2013) muestra empíricamente que, si se controla el efecto del contexto socioeconómico, el tiempo dedicado a las funciones de liderazgo pedagógico influye positivamente sobre el rendimiento de los estudiantes. Otros estudios que muestra la relación positiva entre liderazgo escolar y rendimiento de los estudiantes son los de Andrews y Soder (1987), Marzano, Waters y McNulty (2005), Leithwood y colaboradores (2004), Suskavcevic y Blake (2004) y Dhuey y Smith (2014).

Con todo lo señalado se puede ver la importancia del liderazgo escolar en el desempeño de las escuelas. En esa línea, en América Latina, los estudios de Murillo (2007, 2008) señalan los diferentes factores que hacen una escuela buena. En gran medida ello va a

depender del papel del director y cómo este es capaz de generar un sentido de comunidad, con metas compartidas, compromiso y trabajo en equipo. Así mismo otros factores vinculados al rol directivo son el mismo liderazgo pedagógico y liderazgo de estilo participativo; el clima escolar y de aula; la gestión del tiempo; el seguimiento y evaluación; altas expectativas; la dirección colegiada; el desarrollo profesional de los docentes; y los recursos e instalaciones educativas.

Los estudios realizados por Bellei y colaboradores (2003) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2002) muestra la importancia de la gestión institucional y pedagógico para que se logre en las escuelas resultados destacables, a pesar de las condiciones desfavorables socio-económicas en las que estas se encuentran. Otros estudios sobre el liderazgo escolar y el rol directivo en el desarrollo de las escuelas en el contexto latinoamericano son los de Anderson (2008), Avalos (2011), Gairín y Castro (2012), Marfán y colaboradores (2012), Murillo (2012), Vaillant (2011) y Freire y Miranda (2014).

Uno de los estudios de mayor alcance sobre el liderazgo escolar fue el realizado por la OCDE (Pont, Nusche y Moorman, 2009). En este se analizó las prácticas y evidencias de 22 sistemas educativos. El resultado de dicha investigación señala que los directores escolares pueden mejorar los resultados de las escuelas y del rendimiento de los alumnos si cuentan con autonomía y apoyo en la toma de decisiones. Es así que resulta importante también introducir el concepto de autonomía escolar y su vinculación con el rol directivo.

2. Metodología

El método que seguirá el presente trabajo proviene de la teoría crítica, particularmente de los planteamientos de Axel Honneth sobre las patologías sociales (2009, 2014). A partir de este enfoque, se realizará una reconstrucción normativa de la noción del director en el Perú, con la finalidad de develar patologías sociales en torno a esa noción. Honneth (2014) define la “reconstrucción normativa” como:

Un procedimiento que intenta implementar las intenciones normativas (...) y que para ello toma directamente los valores justificados inmanentemente como guía de la elaboración y la clarificación del material empírico: las instituciones y prácticas dadas se analizan y se presentan sobre la base de su desempeño normativo en el orden de importancia que tienen para la encarnación y la realización social de los valores legitimados por la sociedad. (p. 19)

Es decir, es un método que consiste en identificar y analizar los ideales normativos (o a lo que se aspira y que por tanto tiene una función de regular) que tienen determinadas instituciones sociales, con el fin de que sirvan como guía para analizar la realización de tales instituciones. Un ideal normativo establece los principios que deberían regir a las instituciones sociales y a los individuos que la conforman. Resulta central para tomar decisiones ellas, y guía a “la razón práctica acerca de lo que se debe hacer” (Sen, 2010, p. 13). La cuestión de la reconstrucción normativa proviene en tanto que estos ideales pueden subyacer no explicitados debido a que la forma como se ha desarrollado la institución ha llevado a una desviación de los mismos, y por tanto es necesario “reconstruirlos”.

Este método no es solo descriptivo sino normativo. La reconstrucción normativa permite también tener claro cuáles son las condiciones óptimas que la sociedad debería cumplir, el potencial que se debería realizar, plasmado desde su propio ideal normativo. Así la

reconstrucción se torna también *crítica reconstructiva*, pues reprocha “una insuficiente, aún incompleta encarnación de los valores generalmente aceptados” (Honneth, 2014, p. 23).

Respecto a las patologías sociales, Honneth (2009) señala que “las desviaciones del ideal que se alcanzaría con la realización social de lo universal racional pueden describirse como patologías sociales porque tienen que ir acompañadas de una pérdida dolorosa de oportunidades de autorrealización intersubjetiva. (p. 33)

La patología social así sería una desviación del ideal normativo de realización social, un mal funcionamiento colectivo y un extravío de la razón de ser de las instituciones sociales y, por tanto, “debe concebirse como una falta de racionalidad” (Honneth, 2009, p. 31). Cuando las instituciones sociales no cumplen las funciones o fines para las cuales fueron diseñadas es que se habla de patologías sociales. Más estas tienen una característica particular: “la anomalía social poseería entonces entre otras cosas la particularidad de ocasionar precisamente ese silencio o esa apatía que se expresa en la ausencia de reacciones públicas” (Honneth, 2009, p. 38). Es decir, lleva al silencio respecto a la existencia de esta patología, a pesar de que genera un malestar.

Entonces con este método de la teoría crítica se buscaría establecer en qué consisten estas patologías y para ello previamente es necesario reconstruir el ideal normativo sobre el cuál se desvían. Más la explicación de ello no se hace desde las especulaciones filosóficas, sino sobre una apuesta de los nuevos instrumentos de investigación social empírica. (Honneth, 2009, p. 46). El instrumento que se usará para ello es el “análisis conceptual”, que proviene de la metodología de investigación cualitativa.

“El análisis conceptual ofrece un método que permite al investigador convertir los conceptos en piezas teóricas precisas” (Rico, 2001, p. 185). Se trata pues de “la clarificación del significado de los conceptos” (Ander-Egg, 2011, p. 38). Y se sirve también de la “historicidad y dinamicidad” (Rico, 2001, p. 186).

Así pues, siguiendo tales marcos metodológicos, en el presente trabajo se seguirá el siguiente procedimiento. Se elaborará una reconstrucción normativa de la noción del director en el Perú, con ayuda del análisis conceptual. En este caso, la noción normativa se basa tanto en las leyes y políticas formuladas respecto al liderazgo escolar, así como en la teoría sobre la cual declaran basarse. Por tanto, se revisarán ambas para establecer la noción normativa sobre el rol directivo.

Una vez hecha esta reconstrucción se pasará a la crítica reconstructiva que consiste en señalar las patologías sociales en torno a la función directiva. Estas patologías sociales, como se vio, consistirán en las desviaciones de lo que sucede en la realidad en la praxis de los directores respecto a lo normado y lo esperado en torno a estos. Al finalizar el señalamiento de estas patologías se dará recomendaciones de cómo podría hacerse frente a estas.

3. Los desencuentros y sus consecuencias: Resultados

Esta sección, para mostrar las patologías sociales en torno a la noción del director en el Perú, que se muestran como desencuentros entre el ideal normativo y la realidad. En primer lugar, el ideal normativo se ve constituido por tres elementos: las normas legales, las políticas públicas y el marco teórico sobre el que se fundamentan. Es así se verá primero lo aspirado, o este marco ideal y luego lo normado como intento de plasmarlo. Esta

división se hace necesaria para señalar que en ella también se encuentra una patología social en forma desencuentro entre la teoría ideal y la norma.

En segundo momento, se verá propiamente la situación de los directores en el Perú. Siguiendo la metodología se analizará las dimensiones de esta realidad que resulten relevantes para mostrar la desviación respecto al ideal normativo. Finalmente, se cerrará esta sección señalando críticamente los distintos desencuentros. Se identifican 3 desencuentros: entre lo ideal y lo normado, entre lo normado y la realidad, y lo ideal y la realidad.

3.1. El ideal normativo: El liderazgo pedagógico

La noción de director se modificó sustancialmente luego del auge de los enfoques organizacionales en las escuelas. Hasta antes de esto, la figura del director estuvo asociada, casi de manera exclusiva, con la del profesor más antiguo y con más experiencia. Incluso, en algunos casos, estuvo relacionada con la imagen del profesor más destacado. El papel del director estuvo, pues, vinculado casi de manera exclusiva con el reconocimiento del “buen quehacer pedagógico”. Es a partir de los años setenta que la noción de director de escuela da un giro conceptual. Los movimientos pedagógicos de “Escuelas Eficaces” y de “Cambio Escolar” colocaron en la discusión pública el liderazgo en la gestión de la escuela.

Según Báez (1994), el antecedente del movimiento de las escuelas eficaces se da en los años 60 con el famoso “Informe Coleman” de 1966. Este estudio midió el grado de segregación y su relación con el rendimiento y recursos entre las escuelas. En este, se halla que el centro mismo y los recursos disponibles son determinantes marginales del rendimiento si los comparamos con las diferencias producidas por las condiciones socioculturales y familiares de los alumnos. De este modo, se concluirá que las escuelas no tienen efecto mayor en el rendimiento de sus alumnos.

Ante dicho planteamiento contraintuitivo, los estudios de Weber (1971) y Klitgaard y Hall (1974) señalan que hay la posibilidad de mejorar el rendimiento desde las escuelas y que el fracaso en el rendimiento no es solo explicado por las dificultades socioculturales e intelectuales. Así, comenzará la investigación sobre las escuelas eficaces. En estos estudios, se muestra que los factores que llevan a mejorar el rendimiento desde las escuelas pasan por la individualización de la enseñanza, disposición de personal auxiliar para las clases de lectura, cuidadosa evaluación del progreso de los alumnos, altas expectativas del profesorado sobre las posibilidades de los alumnos, liderazgo fuerte y atmósfera positiva entre profesores. La crítica al “Informe Coleman”, por parte de estos autores, pasa por el hecho de que se reducen todos los factores que determinan el rendimiento a temas de infraestructura y recursos financieros, sin tomar en cuenta la vida social en el aula y en la escuela; asimismo, limita los conocimientos y habilidades enseñados y adquiridos en el aula a los resultados de pruebas estandarizadas.

Posteriormente, se da una segunda generación de este movimiento de escuela eficaz en los años 80. En esta década, varios estudios demostraron que, efectivamente, hay escuelas eficaces que son capaces de superar los determinantes contextuales. Estas investigaciones parten de supuestos y metodologías distintas, pero llegan a resultados similares. Por ejemplo, el estudio de Edmonds de 1982 señala que, entre los cinco componentes de las escuelas eficaces, se encuentra el fuerte liderazgo instructivo del director del centro, que presta gran atención a la calidad de la enseñanza. Además, otros factores determinantes, asociados a las funciones del director, son la alta tasa de contacto entre la familia y la

escuela, el hecho de que los directores hayan sido previamente profesores en ejercicio, y la autonomía del centro y del director para contratar al profesorado.

El movimiento de escuelas eficaces muestra a la escuela como una organización socialmente construida. El estudio de Purkey y Smith de 1984 señala que los resultados en las escuelas no se explican por los recursos que se disponen, sino por la forma de uso que se da a los mismos. Ahí reside la importancia de los valores, normas, roles y actitudes. En ese sentido, las escuelas no funcionan o no deberían funcionar como burocracias racionales, sino que dependen mucho de las relaciones sociales. Las escuelas eficaces desarrollan un sentido de pertenencia y un conjunto de valores y normas compartidas entre sus miembros. En ese marco, se observa que el director tiene un rol preponderante para dicho fin. “Según esta visión, la escuela no es una estructura petrificada o inmutable sino que, por el contrario, tiene un carácter dinámico; es activamente construida, sostenida y modificada por sus miembros mediante procesos de negociación y de influencia social” (Báez, 1994, p. 1).

A nivel latinoamericano, Javier Murillo es uno de los principales exponentes, y el tema ha sido desarrollado principalmente desde la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE). Un aporte significativo de estos estudios es que resaltan que no hay calidad en las escuelas sin equidad.

De igual forma, esta línea nos ha hecho prestar una atención especial hacia la equidad de los centros docentes. Con la investigación sobre eficacia escolar ha quedado patente que más importante que se alcance un alto promedio, es que todos y cada uno de los alumnos del centro se desarrollen. La consabida idea de que no hay calidad sin equidad se ve validada y reforzada por los estudios de eficacia escolar. (Murillo, 2008, p.3)

Los estudios de Murillo (2007, 2008) señalan los diferentes factores que hacen una escuela buena y que, en gran medida, el director tiene un papel importante en ello. En esa línea, destaca la necesidad de un sentido de comunidad, con metas compartidas, compromiso y trabajo en equipo; el mismo liderazgo pedagógico y liderazgo de estilo participativo; el clima escolar y de aula; la gestión del tiempo; el seguimiento y evaluación; altas expectativas; la dirección colegiada; el desarrollo profesional de los docentes; y los recursos e instalaciones educativas.

De la mano de esta corriente, surgió entre los años 80 y 90 el movimiento del “Cambio Escolar” o “Mejora Escolar”. Este movimiento, aun cuando tiene vinculación con el movimiento de Escuelas Eficaces, se diferencia de él porque se centra más en la práctica que en la reflexión, más en la búsqueda del cambio que en estudiar los procesos implicados en el mismo. Entre sus principales exponentes, están Michael Fullan y Andy Hargreaves (Fullan y Hargreaves, 1996). Lo importante a resaltar aquí es que se señala claramente que el liderazgo del equipo directivo es un factor determinante para obtener cambios estructurales en la escuela para la mejora hacia la calidad. Ambos movimientos terminan convergiendo en la corriente de “Mejora de la Eficacia Escolar”.

El auge de los modelos de gestión escolar favoreció, también, el ingreso de prácticas propias de la administración y, con ello, se reorientaron las funciones del director hacia “lo administrativo”. A partir de esto, el desarrollo de instrumentos planeamiento estratégico (proyectos educativos institucionales) y la implementación de espacios de participación para toma de decisiones colegiadas (Conei) se constituyeron como el centro de las actividades del director. De esta manera, se le restó espacio a las tareas propiamente

pedagógicas, necesarias no solo para el trabajo del aula, sino especialmente para la conducción educativa de la escuela.

Sin embargo, a inicios del siglo XXI, surge una nueva corriente en respuesta a esa carencia, conocida como el “Liderazgo pedagógico”. No es un movimiento propiamente que se enfoque sobre la escuela en sí misma, sino que se centra en la función del director y —en específico— en el rol de este en el proceso pedagógico de la escuela. Surge a partir de la identificación de este rol del director con mejores resultados en los procesos de aprendizaje de los alumnos. Así, Murillo y Román señalan en un estudio (2013) que, si se controla el efecto del contexto socioeconómico, la dedicación de tiempo del director al liderazgo pedagógico influye en el rendimiento de los alumnos:

Efectivamente, utilizando un planteamiento de valor añadido en educación, es decir, controlando los efectos del nivel socio-económico y del nivel cultural de las familias del estudiante, del efecto de la preescolarización, de su género y su lengua materna, así como el nivel socio-económico de la escuela y el Índice de Desarrollo Humano del país (variables con una aportación estadísticamente significativa en los modelos estimados) se encuentra que el porcentaje de tiempo que los directores dedican a tareas de liderazgo pedagógico incide en el desempeño de los estudiantes de sexto grado de Primaria en Matemáticas y en Lectura; y en los estudiantes de tercer grado en Lectura. El efecto, además, es superior en Matemáticas que en Lectura. (Murillo y Román, 2013, p.15)

José Weinstein (2009) es uno de los impulsores en Latinoamérica de esta corriente. Señala que el liderazgo pedagógico es el apoyo y supervisión a los docentes en su labor, a partir de lo cual lo administrativo pasa a un segundo plano. Se trata de buscar el desarrollo permanente de los docentes y, para ello, es necesaria la creación de comunidades de aprendizaje, en las que haya retroalimentación entre los docentes y el liderazgo educativo promueva e institucionalice este tipo de espacios.

Así, el liderazgo pedagógico tiene como condición un liderazgo distribuido, más democrático, propio de la organización y no de un individuo en particular: es la capacidad de una organización para lograr aprendizajes para todos, señala el Marco del Buen Desempeño del Director al incorporar este enfoque. El equipo directivo ostenta el liderazgo formal y es el encargado de organizar la escuela hacia ese liderazgo distribuido. El liderazgo pedagógico, entonces, es el establecimiento de metas y expectativas para la institución; la planificación rigurosa del proceso pedagógico en torno a ello, así como la coordinación y evaluación de la enseñanza y el currículo. Del mismo modo, abarca la promoción y participación en el aprendizaje y desarrollo profesional del profesorado, con marcos colaborativos de retroalimentación entre el directivo y los profesores, y el buen aprovechamiento de los recursos.

A partir de ello y dada la relevancia de este rol en los logros de los estudiantes, se evidencia la necesidad de articular las demás funciones del director en torno a esta. En los últimos años, los tres movimientos han ido convergiendo e identificando que, si se quiere lograr cambios estructurales para constituir las escuelas como comunidades de aprendizaje que son efectivas, hay una importancia fundamental en el liderazgo del director, principalmente, en su función de liderazgo pedagógico.

En el Perú, hay un estudio realizado por Freire y Miranda (2014) que busca medir el efecto del liderazgo pedagógico del director en el rendimiento de los estudiantes, teniendo en cuenta otros causales en el rendimiento y viendo si es igual en los estudiantes con bajo rendimiento, así como con alto. Este trabajo se basa en estudios longitudinales de Niños

del Milenio¹ Se mide los rendimientos en Comprensión Lectora y Matemática y la determinación de las prácticas de liderazgo se determinó mediante la encuesta a docentes, identificado 11 ítems sobre estas.

Este estudio encontró que “las correlaciones entre estas variables son positivas y significativas, e indican que, a mayor liderazgo pedagógico del directo, mayor será el rendimiento en ambas áreas” (Freire y Miranda, 2014, pp.34–35). Incluso si se controla las características de la familia, la escuela, los docentes y los directores los resultados aún siguen siendo significativos en Comprensión Lectora, pero pierden significancia respecto a los logros de Matemática. Las autoras señalan que esto se debe a la preparación de los docentes y el mismo dominio sobre el tema. Esto mismo se ve también en los mismos resultados de los alumnos respecto a la comprensión lectora, donde hay un crecimiento positivo. En cambio, en los de Matemática, el progreso ha sido menor. Ello demuestra que el liderazgo pedagógico depende de otras condiciones para poder impactar positivamente.

Así mismo las autoras señalan que “los resultados muestran que el liderazgo pedagógico del director tiene un efecto diferenciado entre alumnos de alto rendimiento y bajo rendimiento; estos últimos son los más beneficiados por el liderazgo del director” (Freire y Miranda, 2014, p.42). Para ellas “esto puede deberse a que, en condiciones desfavorables, el rendimiento puede ser más sensible a pequeños cambios en las políticas implementadas en la gestión escolar” (Freire y Miranda, 2014, p.48). Esto es bastante importante para tener en cuenta al momento de buscar prácticas en las instituciones que sean efectivas y eficientes para cerrar brechas.

Esta discusión académica ha sido considerada, de alguna manera, en documentos sobre recomendaciones de políticas para los sistemas educativos en América Latina y el Perú. Para el caso latinoamericano, informes de la Unesco (Bellei et al., 2013; Orelac-Unesco 2007, 2012; Treviño, Place y Gempp, 2013; Weinstein et al., 2015; Weinstein, Muñoz y Hernández 2014) y de la OCDE (2010, 2013, 2015) han propuesto la definición y reafirmación del liderazgo pedagógico como factor fundamental para el desarrollo de sistemas educativos de calidad. Este ideal normativo incluye el reto que los sistemas educativos tienen en la formación de directores escolares, en la instalación de carreras específicas y en la elaboración de estándares de desempeño para la función directiva escolar.

A nivel de países, Perú y Chile han desarrollado marcos del buen desempeño del directivo². Estos esfuerzos han permitido definir un conjunto de estándares que son de utilidad para los procesos de formación de directivos y de evaluación para el ingreso a la carrera de director y, eventualmente, para su desempeño. De cierta forma, la elaboración de estos marcos ha contribuido a la definición del liderazgo pedagógico como orientación para la función directiva.

¹ Niños del Milenio <www.ninosdelmilenio.org> es un estudio internacional de largo plazo. Realiza seguimiento, durante 15 años, de 12 000 niños y niñas de dos cohortes distintas en cuatro países en vías de desarrollo: Etiopía, India —Estados de Andra Pradesh y Telangana—, el Perú y Vietnam.

² Para mayor información puede revisarse el marco para la buena dirección de Chile (http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf) y el Marco del buen desempeño del directivo de Perú (http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf)

3.2. Lo normado: La primacía del rol administrativo

En los últimos cuarenta años³, la definición del director en las políticas y normas educativas ha variado mucho. En la Ley General de Educación (Ley 19326 de 1972) del Gobierno de Juan Velasco Alvarado, apenas se menciona el rol del director. En ella, se alude a un director de educación inicial con responsabilidad pedagógica y administrativa (Art. 83), así como un director educación básica con responsabilidad pedagógica y administrativa (Art. 115), y que forma parte de la docencia (Art. 116). Además, se indica que hay un director del núcleo educativo comunal (que comprendía distintas instituciones educativas), cuya función –además de responsabilizarse del núcleo– es asegurar la cooperación de todas las instituciones y buscar el aporte de la comunidad (Art. 71). Asimismo, se señala que debe ser jefe técnico y administrativo de los directores de los centros educativos y tiene que supervisarlos (Art. 73).

En el mandato de Fernando Belaunde, con la Ley General de Educación (Ley 23384), se define al director como “representante legal, con la autoridad y la responsabilidad necesaria para que se cumplan los fines del centro o del programa respectivos” (Art. 105.-a). Por su parte, en la Ley del Profesorado N° 24029 de 1984 de su mismo gobierno, se reconoce el rol directivo como parte de la carrera pública del profesorado (Art. 31). En el Reglamento de la Ley del Profesorado, el D.S. N°31-85-ED, esto se ratifica al reconocérsele como parte del área de la docencia y no del área administrativa (Art. 127); además, se fija que hay distintos niveles de directores correspondientes a los tipos de centros educativos (Art. 131).

En la actualidad, las dos leyes que definen el rol directivo son la Ley General de Educación 28044 y su reglamento del gobierno de Alejandro Toledo y la Ley de los Centros Educativos Privados 265949 del mandato de Alberto Fujimori. La primera define al director de la siguiente manera: el director es la máxima autoridad y el representante legal de la institución educativa; y es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo. En este marco, le corresponde las siguientes funciones:

- Conducir la institución educativa de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la presente ley.
- Presidir el Consejo Educativo Institucional, promover las relaciones humanas armoniosas, el trabajo en equipo y la participación entre los miembros de la comunidad educativa.
- Promover una práctica de evaluación y autoevaluación de su gestión, y dar cuenta de ella ante la comunidad educativa y sus autoridades superiores.
- Recibir una formación especializada para el ejercicio del cargo, así como una remuneración correspondiente a su responsabilidad.
- Estar comprendido en la carrera pública docente cuando presta servicio en las instituciones del Estado.

³ Ley General de Educación 19326- Velasco: 1972. Ley General de Educación 23384 -Belaunde: 1984. Ley del Profesorado 24029- Belaunde 1984. Ley de los Centros Educativos Privados 26549-Fujimori: 1995. Ley General de Educación 28044- Toledo: 2003. Marco del Buen Desempeño Directivo- Humala: 2012-2013. Ley de Reforma Magisterial 29944- Humala 2013. Reglamento de Organización y Funciones Minedu- Humala 2015.

Por su parte, la Ley de los Centros Educativos Privados define su rol de la siguiente manera: el director o director general es el responsable de la conducción y administración del centro educativo, para lo cual cuenta con facultades de dirección y de gestión. En esa línea, es responsable de las siguientes labores:

- Del control y supervisión de las actividades técnico-pedagógicas del centro educativo.
- De la elaboración de la estructura curricular.
- De la correcta aplicación del Reglamento Interno.
- De la existencia, regularidad, autenticidad y veracidad de la contabilidad, libros, documentos y operaciones que señale la Ley, a partir del dictado de las disposiciones necesarias dentro de su ámbito para el normal desenvolvimiento de la institución.
- De la existencia, regularidad, autenticidad y veracidad de los registros y actas de notas que señale la Ley, sobre la base del dictado las disposiciones necesarias dentro de su ámbito para el normal desenvolvimiento de la institución.
- De la administración de la documentación del centro educativo.
- De la existencia de los bienes consignados en los inventarios y el uso y destino de estos.

A manera de reflexión, podemos ver que, a lo largo del tiempo, ha permanecido el rol administrativo del director por encima de las otras funciones. Un hecho importante a notar es que, también, ha habido una mayor sensibilización sobre la importancia de este cargo. Ello se ve reflejado en el hecho de que con cada cambio de ley se va añadiendo más funciones a la labor directiva.

En el Perú, las últimas políticas en materia del rol del director son básicamente tres: la Ley de Reforma Magisterial, el Marco del Buen Desempeño Directivo y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Todas han sido elaboradas durante el gobierno de Ollanta Humala y se encuentran enmarcadas dentro del período 2012-2015.

En la Ley de Reforma Magisterial –Ley 29944– de 2013, se establece varios puntos en torno a los directores. Primero, se señala que hay un Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas (Art. 19), y se establece los criterios para su elaboración (Art. 20). Además, se dedica un capítulo (Cap. VI) al proceso de evaluación para la selección de directores. Finalmente, se determinan algunas funciones adicionales de los directores: formación del Plan de Desarrollo Docente (Art. 14), aval de selección para becas para docentes (Art. 22), aval para el ingreso carrera docente (Art. 39), evaluación de la carrera docente (Art. 46), participación en el ascenso para la carrera docente (Art. 54), tener capacidad sancionadora frente a los docentes (Art. 80), junto con capacidad investigadora (Art. 88).

Por otro lado, se encuentra el Marco de Buen Desempeño del Directivo (Ministerio de Educación, 2013), formulado entre el 2012-2013, y que está en proceso de legitimación a nivel nacional. Se define como una herramienta estratégica de implementación de una política integral del desarrollo del directivo. Tiene los propósitos de establecer una visión

compartida del liderazgo pedagógico, identificar prácticas del directivo eficaz, y guiar los procesos de selección, evaluación y formación del directivo. Este documento plantea el marco de los dominios que deben tener los docentes, el cual agrupa un conjunto de competencias. Estas últimas apuntan a un saber hacer en contexto, que –además– se refleja en desempeños o acciones observables, que evidencian el dominio de la competencia.

Así, vemos que se fijan dos dominios, cada uno con sus determinadas competencias; y dentro de ellas, desempeños:

1. Dominio de gestión de las condiciones para la mejora de aprendizajes
 - a. Planificación
 - i. Diagnosticar
 - ii. Diseñar de manera participativa los instrumentos de gestión con metas de aprendizaje
 - b. Participación democrática y clima adecuado
 - i. Promoción de espacios de participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones
 - ii. Generación de clima escolar adecuado
 - iii. Estrategias de prevención y resolución de conflictos
 - iv. Promoción de la participación organizada de las familias y la comunidad para alcanzar las metas
 - c. Gestión eficaz de los recursos
 - i. Uso óptimo de la infraestructura y materiales
 - ii. Uso óptimo del tiempo
 - iii. Uso óptimo de los recursos financieros
 - iv. Estrategias de prevención y manejo de situaciones de riesgo
 - v. Dirección del equipo administrativo hacia el logro de los objetivos
 - d. Evaluación y mejora continua
 - i. Gestión de la información para decisiones
 - ii. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia
 - iii. Procesos de autoevaluación y mejora continua
2. Dominio de orientación de los procesos pedagógicos para la mejora de los procesos de aprendizajes
 - a. Comunidad de aprendizaje con los docentes
 - i. Formación continua de los docentes
 - ii. Trabajo colaborativo entre los docentes y reflexión sobre las prácticas pedagógicas
 - iii. Estimulación de iniciativas de innovación e investigación pedagógica en los docentes

- b. Acompañamiento sistemático de los procesos de enseñanza
 - i. Participación del equipo docente en la planificación curricular
 - ii. Práctica docente basada en el aprendizaje colaborativo
 - iii. Monitoreo del uso de estrategias y recursos metodológicos
 - iv. Monitoreo de la evaluación de aprendizajes

Lo interesante del Marco es que le da una fuerza preponderante al liderazgo pedagógico desde la misma visión formulada, así como al otorgarle un dominio exclusivo para competencias relacionadas con dicha función.

La última política en torno al director está en el mismo Reglamento de Organización y Funciones del Minedu, aprobado en el año 2015. En este, se establece la creación de la Dirección General de Calidad de Gestión Escolar como parte del Viceministerio de Gestión Institucional. Se señala que esta Dirección es aquel ente encargado de formular, proponer, supervisar y evaluar políticas, documentos normativos y estrategias para mejorar la calidad de la gestión de las instituciones, y programas educativos públicos y privados de la educación básica (Art. 172). Dentro de sus funciones, está el diseñar y ejecutar planes y programas de formación del personal directivo de las instituciones educativas (Art. 173 -b) y la asistencia técnica para orientar la creación y racionalización de plazas, selección, formación y desempeño del personal administrativo (Art. 173 -d). Asimismo, cuenta con dos unidades orgánicas, que cumplen funciones de apoyo a las labores directivas: Dirección de Gestión Escolar y Dirección de Fortalecimiento de la Gestión Escolar (Art. 174). Entre las labores de la primera, se encuentra la formación de directores (Art. 178 -a) y el desarrollo de liderazgos en los equipos directivos (Art. 178 -e).

La situación descrita es posible de identificarla de manera cuantitativa. En un estudio comparado sobre la situación del liderazgo pedagógico en ocho países de América Latina se identificó que, en las normas específicas dirigidas hacia la identificación de las funciones de los directores, más de 60% de estas funciones estaban asociadas a la gestión y la administración. En comparación a los demás países, el Perú se mantuvo ligeramente por arriba del promedio, tal como se aprecia en la figura 1.

Con estas tres últimas políticas, se puede apreciar la tendencia que se venía dando en torno a una mayor sensibilidad ante la importancia del rol directivo para el rendimiento eficiente de las escuelas. Del mismo modo, se observa que va tomando fuerza la idea de liderazgo pedagógico, el establecimiento de una línea de carrera directiva, así como un planteamiento determinado del rol del Estado con respecto a los directores. Sin embargo, no solo basta ver cómo van tomando forma estas últimas políticas, sino que quedan cuestiones pendientes que han sido dejadas de lado.

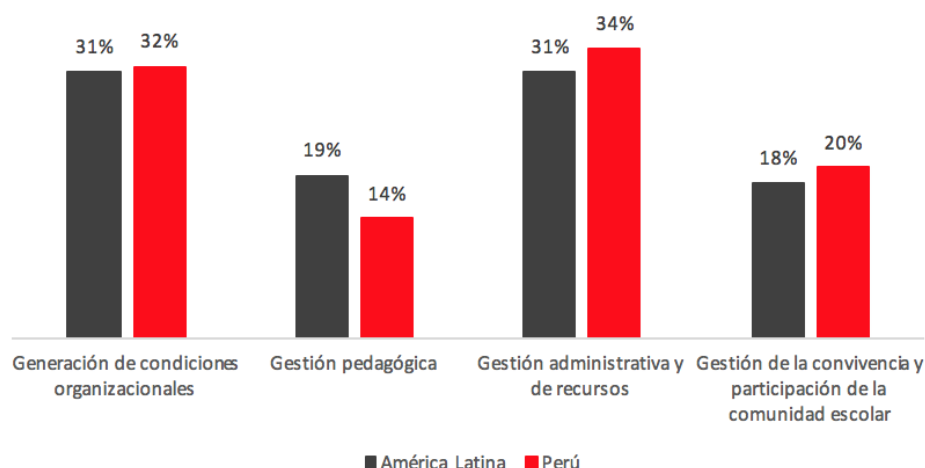


Figura 1. Porcentaje de funciones normadas para el director en América Latina | Perú
Fuente: Elaboración propia a partir de Weinstein, Muñoz y Hernández (2014).

3.3. Lo hechos: la realidad desbordada

Al analizar la información disponible, es posible identificar que las tareas cotidianas de los directores superan incluso las consignadas en las normas. La praxis muestra que los roles de gestor y líder se ven afectados por el trabajo pedagógico y netamente administrativo de los directores.

Un factor a tomar en cuenta para la cuestión de la realidad es si los directores se dedican a tiempo completo a su labor o lo hacen de manera parcial. Cabe considerar que el tiempo de dedicación influye sobre los desempeños y logros que se puedan alcanzar como director. En Perú, tal como se aprecia en la figura 2, cerca del 70% de los directivos se dedican a tiempo completo a su labor. Esta ocupación está por encima nivel latinoamericano, que es del 58% a tiempo completo. Sin embargo, en Cuba, que tiene uno de los mejores sistemas educativos de Latinoamérica, más del 80% de los profesores se encuentran a tiempo completo.

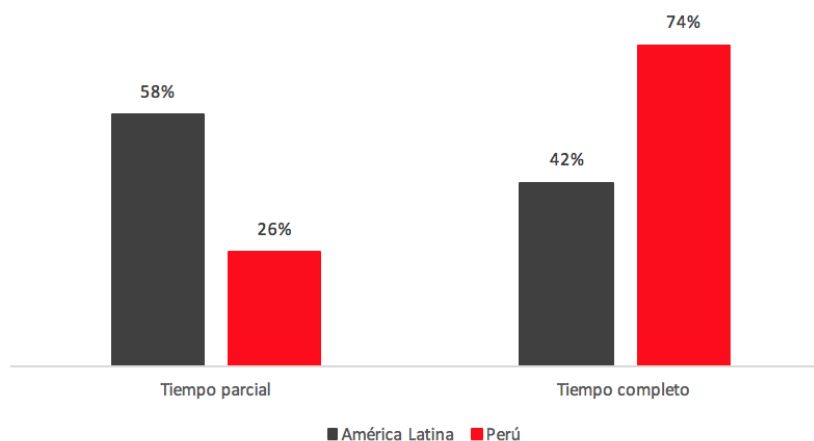


Figura 2. Distribución de directores según dedicación laboral en América Latina | Perú
Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo y Román (2013).

También, resulta importante que notemos que, en el país, la gran mayoría de los directores tiene secciones a cargo. Esto es más evidente en el caso de la educación primaria. Esta situación resulta muy importante para tomar decisiones sobre la dedicación y especialización del rol de director, debido a que puede afectar el desarrollo de sus otras funciones. Ello se ve plasmado en el hecho de que, de acuerdo con Murillo y Román (2013), en el Perú, un 70% de su labor la dedican a la dirección; y el otro 30%, a la enseñanza. En cambio, en promedio en Latinoamérica, el 80% de su labor se relaciona con temas de dirección; y el 20%, con la enseñanza (figura 3).

Por último, veamos la dedicación por tiempo a las distintas funciones del director en el año 2008 en el Perú y en comparación con Latinoamérica. Centrándonos en la función de liderazgo pedagógico, podemos apreciar que, en el Perú (figura 4), se dedicaba menos tiempo (29%) a esta que en el resto de Latinoamérica (33%). Cabe, también, comparar con el caso cubano, en el que el 59,58% del tiempo del director está dedicado a liderazgo pedagógico; ello se ha traducido en resultados educativos superiores. Del mismo modo, hay que tener en cuenta que, en este país, los directores ocupan solo el 10% de su tiempo a tareas administrativas, mientras que en el resto de países lo hacen entre el 30% y el 20%.

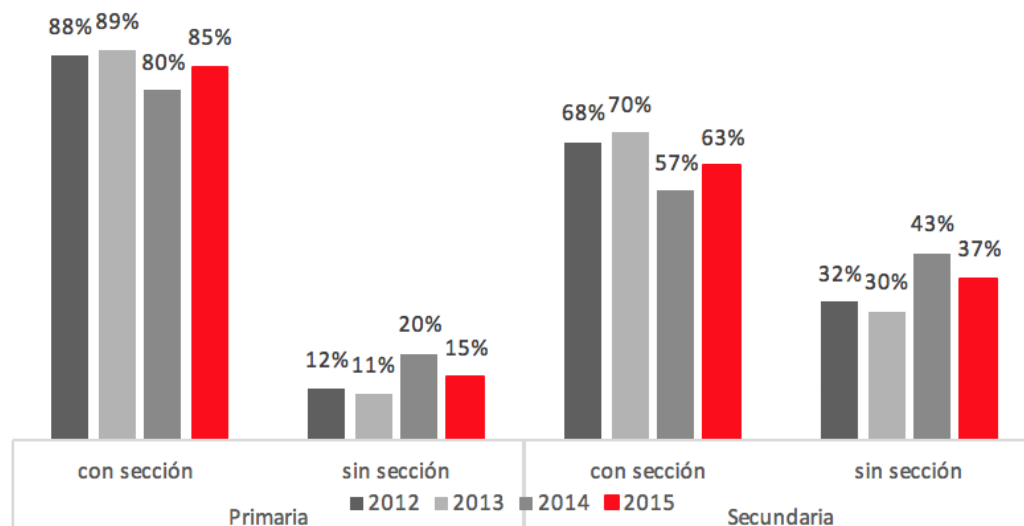


Figura 3. Distribución de directores según sección a cargo y nivel educativo en Perú
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo escolar 2012-2015.

4. Conclusiones: Develando las patologías sociales

Como ya se había señalado al comienzo de esta sección y que se ha podido constatar a lo largo de la misma, existe en torno a la noción de director en el Perú tres patologías sociales, que se pasarán a especificar a continuación.

En el desencuentro entre el ideal y lo normativo, se vio que lo que señala la teoría es que, para tener mejores escuelas, los directores deben asumir una función de liderazgo pedagógico y tener un liderazgo distribuido con su equipo directivo (subdirectores y otros cargos directivos al interior de la escuela). En cambio, en ninguna norma se fija que el director tiene dicha función ni se menciona que existe un equipo directivo. Las normas expresan una visión del director con una función primordialmente administrativa.

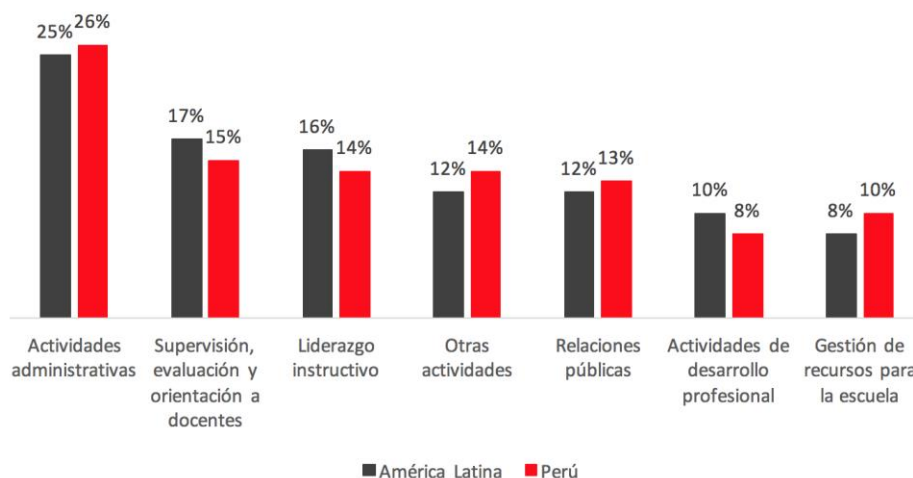


Figura 4. Tiempo dedicado a las distintas labores del director en América Latina | Perú
Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo y Román (2013).

El liderazgo pedagógico recién empieza a tener cabida en las últimas políticas respecto a los directores. Sin embargo, mientras que dicho tipo de funciones no se especifiquen en normas, el desarrollo y continuidad de ese tipo de políticas que buscan cerrar los desencuentros van a depender en gran parte de la voluntad de los funcionarios y gobiernos de turno.

En cuanto al desencuentro entre lo normativo y la realidad, lo normativo no señala ningún punto sobre dos hechos que son fundamentales al determinar el ejercicio de las funciones del director: el tiempo de dedicación a su labor (si es a tiempo completo o a tiempo parcial) y la relación entre su labor directiva y labor docente (si bien para ser director uno debe ser docente previamente, no se establece cómo debe ser dicha relación cuando se ejerce la función de director). Un aspecto aún más problemático de ello es que hay un tipo de escuelas (las unidocentes) donde el director no podría dedicarse exclusivamente a su labor ni podría dejar de tener aula a cargo.

Finalmente, en el desencuentro entre el ideal y la realidad, se ve que también en la realidad, la función administrativa es preponderante y que el tiempo dedicado a la función de liderazgo pedagógico está por debajo del promedio latinoamericano. Mientras que la teoría señala que esta última función debería primar mientras que las labores administrativas se las deberían dejar a los otros miembros del equipo directivo.

Este artículo, de carácter exploratorio, ha permitido abordar un tema poco estudiado. Tal como se ha mencionado, la investigación relacionada con el liderazgo escolar ha explorado la relación de éste con los aprendizajes de los estudiantes, ha buscado definir funciones y crear tipologías y ha buscado establecer el impacto de la relación de los directores con los docentes. La poca evidencia sobre el alineamiento de los conceptos acerca de la función directiva, las normas que rigen el trabajo de los directores y el desempeño real en las escuelas, así como, el abordaje metodológico poco utilizado en los estudios de educación, solo permiten abrir nuevas interrogantes respecto al tema.

No obstante estas limitaciones, se considera fundamental abrir una línea de investigación que permita recoger evidencia efectiva de la propia práctica de los directores. Como parte de este ejercicio de reflexión se plantean a continuación algunas nuevas preguntas a modo de prospectiva.

5. Reflexiones finales

Es en este contexto que presentamos una serie de preguntas que necesitamos responder como país para seguir avanzando en este importante tema para el desarrollo y cambio de las escuelas. Dentro de cada pregunta, esbozamos algunas ideas acerca de hacia dónde podría ir el tema. La idea detrás de estas cuestiones es “iniciar una praxis crítica que contribuya a superar las patologías sociales” (Honneth, 2009, p. 46).

5.1. *¿Cuál es el rol de director que necesitamos como país?*

El rol de los directores que necesitamos como país debe orientarse más hacia el liderazgo pedagógico, un aspecto que ha sido dejado de lado por las funciones administrativas que cumplen los directores y que deberían ser transferidas a otros responsables. Hemos visto que hay una orientación, por lo menos teórica por parte del Ministerio de Educación, hacia dicha función. No obstante, en los hechos, aún prevalecen las funciones administrativas. Junto con ello, debe apuntarse a construir tipos de directores que se orienten hacia la idea de Aprendizaje Organizacional (Díaz y Alfaro, 2008) que vimos en la primera parte. Asimismo, para que esto sea posible, necesitamos ya no solo hablar del director, sino de un equipo directivo en el que se asignen las funciones adecuadamente y en el cual se genere un liderazgo distribuido. Se puede tener como referente el Marco para la buena dirección (Ministerio de Educación de Chile, 2005) y el trabajo Weinstein, Muñoz y Hernández (2014).

Un punto importante para lograr dicho rol es pensar en la formación de los directivos. Si bien la Ley de Reforma Magisterial establece un Programa Nacional de Formación y Capacitación, es necesario diversificar las opciones, teniendo en cuenta los distintos programas internacionales (Barragán, 2012), así como el trabajo con los posgrados y su relación con el rol de investigación (Díaz y Alfaro, 2008). De la misma manera, es fundamental que se forme a los directivos en las nuevas corrientes pedagógicas y modelos educativos, que están relacionadas con la necesidad de generar capacidades digitales (Gairín, 2011).

Finalmente, dicho rol debe construirse en la diversidad y ante los distintos tipos de escuelas del país. Es necesario un rol directivo en las escuelas rurales y que se determine una política clara educativa para dichas escuelas. No va a ser el mismo que para los colegios de las zonas urbanas. En esa línea, se tiene que adaptar al contexto de las escuelas unidocentes e interculturales bilingües. Así, por ejemplo, en Díaz y Alfaro (2008), se plantea que la gestión que deben tener los directores con apertura intercultural debe pasar por una visión histórica crítica sobre las relaciones sociales de discriminación y la estigmatización; la afirmación del derecho de todos a no ser discriminados; el trabajo colectivo sobre las propias formas de socialización, reconocimiento y estereotipos; la incorporación de formas de conocimiento de las diversas culturas y el estudiar las bases mismas de dicho conocimiento para asignarles un papel que vaya más allá de su reconocimiento como espectáculo; el trabajar concretamente las relaciones entre humanos de distintas culturas, en un esquema que interculturalice las mismas relaciones y que no

se segmenten en unidades “especializadas” y, por último, organizarse sobre bases interculturales y métodos que provienen de diferentes culturas (resolución de conflictos, liderazgo, etc.).

De este modo, se evidencia la necesidad de seguir investigando sobre el tema, levantar más información, entender los procesos existentes. Incluso, aún hace falta entender la cotidianidad de los mismos directores (Rodríguez, 1999). Todo ello permitirá construir un rol más adecuado acorde con las necesidades del país.

5.2. ¿Cómo construir un rol del director tomando en cuenta espacios escolares de participación?

La Teoría Crítica, que ha servido como referencia metodológica para el presente trabajo, señala que el modo idóneo para superar las patologías sociales y realizar la razón es a través del entendimiento común y la participación (Honneth, 2009, 2014). Ello porque una sociedad sin patologías es una sociedad donde sus instituciones son legitimadas y aceptadas. Ello se logra mediante el consentimiento de los individuos que la componen y para ello es necesario la deliberación y participación.

Siguiendo a Díaz y colaboradores (2010), la participación de la comunidad educativa es clave para la calidad, la eficacia y la equidad del sistema educativo. Ello responde a que es un instrumento de eficacia para la utilización de recursos y mejores resultados; también, porque es una forma de control y rendición de cuentas; y además, es una manera de aprendizaje comunitario a través del intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades. Así, repercute en la ciudadanía, puesto que la participación constituye el ejercicio de un derecho y deber, debido a la vinculación con una institución pública y el estar recibiendo un servicio público. Del mismo modo, fortalece el capital social de los miembros de la comunidad educativa, en la medida que se adquieren hábitos de cooperación, se aprende a confiar entre ellos, se valora la diversidad en condiciones de igualdad. La escuela se vuelve con ello un espacio de micropolítica, en el que la praxis pedagógica es praxis política.

En nuestro país, la participación educativa se lleva a cabo en los Consejos Educativos Institucionales (Conei). La Ley General de Educación establece que estos son un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa. En este, participan el director, subdirectores, representantes de los docentes, administrativos, padres de familia, alumnos y exalumnos. Además, puede haber representantes de instituciones de la comunidad.

A partir de ello, cabe preguntarnos cuál debe ser el rol del director en función de la participación educativa. El rol de este es clave para el funcionamiento de estos espacios de participación. Supone un liderazgo distribuido, que no se centra en una sola persona, sino que es compartido. En este marco, es necesario una redefinición del rol del directivo. Así nos señala Díaz y colaboradores (2010):

En esta dinámica, el liderazgo de los directivos juega un papel importante, pues la participación supone transferir y compartir el poder con otros y crear las condiciones al interior de la escuela para que ella se dé, manejando las resistencias que se puedan dar. (p. 37)

Exige, también, la necesidad de preparación y entrenamiento de las personas implicadas, antes y durante el proceso. El líder, en este marco, se desempeña como un “experto en

liderar procesos de cambio, desde el acompañamiento en las experiencias directas a la guía para la reflexión personal” (Maiztegui, 2007, p. 156).

Este planteamiento supone una profunda redefinición del papel del director quien, en lugar de ser un mero gestor burocrático, pasa a ser agente de cambio que aprovecha las competencias de los miembros de la comunidad educativa en torno a una misión común. (Díaz et al., 2010, p. 37)

Sin embargo, en estos espacios, se generan tensiones y una serie de problemas en esta relación. Hay resistencia entre los implicados: se menosprecia las capacidades de los otros, se los considera como amenazas para la labor de uno mediante la fiscalización. Los directores lo ven como amenaza a su poder. Así, se generan mecanismos de defensa para la desconfianza. La idea de una oposición es mal vista; la concertación se da entre ideas iguales y no entre voces discrepantes. En ese sentido, el Conei se ve más como un organismo fiscalizador que uno de apoyo. En muchos casos, se participa por cumplir la norma más que por un compromiso real. Asimismo, se tiende a centrar en aspectos más administrativos que en los pedagógicos.

Para cambiar dicha situación, no basta el mandato legal para la institucionalización de espacios de participación auténticos; es necesario desarrollar capacidades en los sujetos para la participación. Además, se tiene que modificar las estructuras y procesos de organización. Por último, también, es preciso dotar de recursos, dar acompañamiento y crear una cultura de la participación. Hay que empoderar a los que estuvieron excluidos de la toma de decisiones de la escuela –padres, estudiantes, docentes– y, para ello, el rol del director es clave.

5.3. ¿Qué rol de director se debe construir para responder las exigencias en gestión educativa para el siglo XXI?

En Díaz y Alfaro (2008), se plantea cuáles son las exigencias de la gestión educativa en el siglo XXI. Cabe preguntarnos cómo debe ser el rol del director para responder ante dichas exigencias. Hay una exigencia ética para reducir las tremendas e injustas diferencias sociales. Ello supone luchar contra la corrupción que está institucionalizada en diversas instancias de gestión educativa (el 83% de las quejas por corrupción son en las escuelas). Las medidas pasan por ampliar una auditoría institucional –que detecte y corrija– establecer una lógica de transparencia y rendición de cuentas, generar mecanismos de convocatoria sistemática de actores sociales para dialogar, establecer políticas de tolerancia cero, impulsar educación en valores y la participación ciudadana.

Otra exigencia es una participación ciudadana que permita impulsar la transformación educativa. Para ello, es necesario que se establezcan órganos de participación y vigilancia ciudadana. De igual modo, se debe plantear políticas educativas dentro del marco de una sociedad educadora, medios de comunicación, empresas.

Una tercera exigencia está en la búsqueda de equidad. Si bien en la Ley General de Educación se establece la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo, ello debe ser plasmado. Las medidas podrían pasar por una mayor inversión en escuelas rurales (priorizar), priorización de las instituciones más pobres, una nueva política de infraestructura, y el fortalecimiento de la escuela pública.

En cuarto lugar, está la búsqueda de calidad como manera de asegurar aprendizajes significativos para todos. En función de este propósito, es necesaria una mayor inversión en educación, el fortalecimiento de la educación inicial, un drástico mejoramiento de la

calidad de desempeño de los docentes. También, es relevante la mejora de la educación rural y la expansión de la educación bilingüe intercultural. Además, se tiene que tener gestiones con pertinencia al contexto, lo cual supone atender la diversidad cultural y lingüística. Para ello, también, es necesaria una diversificación curricular acorde con la necesidad social, cultural, económica y productiva de cada región.

Por último, se encuentra la exigencia de descentralización. Hay que realizar una transferencia de competencias, poder de decisión y recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos regionales. Asimismo, se debe fortalecer la Dirección Regional de Educación (DRE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y las escuelas mismas en su capacidad de decisión. No obstante, esto no debe suponer una total desarticulación, sino una rearticulación desde las bases mismas hacia el sistema en su conjunto.

Las patologías sociales producen silencios y eso es lo que efectivamente ha sucedido respecto a la discusión sobre la problemática del liderazgo educativo en el Perú. Solo hay dos investigaciones nacionales sobre este tema. La ausencia o el silencio también tienen una razón de ser. Señalan los énfasis que ha habido respecto a los temas. Este trabajo tiene como fin contribuir a romper ese silencio y tratar de ponerlo en agenda pública.

Hay mucho por trabajar en esta materia. Este es un primer esbozo que esperamos pueda abrir puertas a trabajos futuros más profundos en nuestro país. Tenemos un enorme reto por delante, pero también una oportunidad que se levanta ante nuevos tiempos. La reforma de nuestro sistema educativa no se queda en solo la función del director o el equipo directivo; sin embargo, sí es un componente fundamental que no debemos dejar de lado.

Referencias

- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a investigar: Nociones básicas para la investigación social*. Córdoba: Brujas.
- Anderson, J. (2008). Principals' role and public primary schools' effectiveness in four Latin American cities. *The Elementary School Journal*, 109(1), 36-60. doi:10.1086/592366
- Andrews, R. y Soder, R. (1987). Principal leadership and student achievement. *Educational Leadership*, 44(6), 9-11.
- Avalos, B. (2011). Leadership issues and experiences in Latin America. En T. Townsend y J. MacBeath (Eds.), *International handbook of leadership for learning* (pp.57-63). Dordrecht: Springer.
- Báez, B. (1994). El movimiento de escuelas eficaces: Implicaciones para la innovación educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4, art. 4. Recuperado de <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a04.htm>
- Barragán, L. (2012). *Benchmarking de programas de liderazgo escolar y recomendaciones para el fortalecimiento de rectores líderes transformadores*. Bogotá: British Council- Empresarios por la Educación.
- Bellei, C., Poblet, X., Sepúlveda, P., Orellana, V. y Abarca, G. (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Orelac-Unesco.
- Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L. M. y Raczynski, D. (2003). *¿Quién dijo que no se puede?. Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago: Ministerio de Educación-Unicef.

- Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 9(2), 9-33. doi:10.5027/psicoperspectivas-vol9-issue2-fulltext-112
- Bossert, S., Dwyer, D., Rowan, B. y Lee, G. (1982). The instructional management role of the principal. *Educational Administration Quarterly*, 18(3), 34-64.
- Bush, T. y Glover, D. (2003). *School leadership: concepts and evidence*. Nottingham: National College for School Leadership.
- Castillo, A. (2005). Liderazgo administrativo: Reto para el director de escuelas del siglo XXI. *Cuaderno de Investigación en Educación*, 20, 34-51.
- Díaz, C. y Alfaro, B. (2008). *La formación en gestión de la educación. Tendencias y experiencias desde los postgrados*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, C., Alfaro, B., Calderón, L. y Álvarez, N. (2010). Los protagonistas de los consejos educativos institucionales: Tensiones y dilemas de la participación en la gestión de la escuela pública. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(3), 31-49.
- Dhuey, E. y Smith, J. (2014). How important are school principals in the production of student achievement? *Canadian Journal of Economics*, 47(2), 634-663. doi:10.1111/caje.12086
- Freire, S. y Miranda, A. (2014). *El rol del director en la escuela: El liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico*. Lima: Grade.
- Fullan, M. y Hargreaves, A. (1996). *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Gairín, J. (Coord.). (2011). *La dirección de centros educativos en Iberoamérica. Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: Red de Apoyo a la Gestión Educativa.
- Gairín, J. y Castro, D. (2012). *Competencias para el ejercicio de la dirección de instituciones educativas. Reflexiones y experiencias en Iberoamérica*. Santiago: Red de Apoyo a la Gestión Educativa.
- Hallinger, P. (2014). Reviewing reviews of research in educational leadership: An empirical approach. *Educational Administration Quarterly*, 50(4), 539-576. doi:10.1177/0013161X13506594
- Halverson, R., Grigg, J., Pritchett, R. y Thomas, C. (2007). The new instructional leadership: Creating data-driven instructional systems in school. *Journal of School Leadership*, 17(2), 159-194.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2012). *Professional capital. Transforming teaching in every school*. Nueva York, NY: Teachers College Press of Columbia University.
- Hargreaves, A. y Shirley D. (2012). *The global fourth way: The quest for educational excellence*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hattie, J. (2015). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Nueva York, NY: Routledge Press.
- Heck, R. y Hallinger, P. (2009). Assessing the contribution of distributed leadership to school improvement and growth in math achievement. *American Educational Research Journal*, 46(3), 659-689. doi:10.3102/0002831209340042
- Honneth, A. (2009). *Patologías de la razón. Historia y actualidad de la teoría crítica*. Buenos Aires: Katz.
- Honneth, A. (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Buenos Aires: Katz.

- Klitgaard, R. E. y Hall, G. R. (1974). Are there unusually effective schools? *Journal of Human Resources*, 74, 90-106.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago: Orealc-Unesco.
- Leithwood, K. y Louis, K. (2011). *Linking leadership to student learning*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Leithwood, K., Harris, A. y Strauss, T. (2010). *Leading school turnaround: How successful leaders transform low-performing schools*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Leithwood, K., Seashore-Louis, K., Anderson, A. y Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. Minneapolis, MN: University of Minnesota and The Wallace Foundation.
- Louis, K. S., Dretzke, B. y Wahlstrom, K. (2010). How does leadership affect student achievement? Results from a national US survey. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(3), 315-336. doi:10.1080/09243453.2010.486586
- Maiztegui, C. (2007). La participación como una opción transformadora en los procesos de educación ciudadana. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(4), 144-160.
- Marfán, J., Pascual, J., Muñoz, G., González, R., Valenzuela, P. y Weinstein, J. (2012). *Estudio comparado de liderazgo escolar: Aprendizajes para Chile a partir de los resultados PISA 2009*. Santiago: FONIDE, Ministerio de Educación.
- Martínez, Y. (2014). El liderazgo transformacional en una institución educativa pública. *Educación*, 23(44), 7-28.
- Marzano, R., Waters, T. y McNulty, B. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Richmond, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Maureira, O. (2004). El liderazgo: Factor de eficacia escolar, hacia un modelo causal. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1), 1-20.
- Ministerio de Educación de Chile. (2005). *Marco para la buena dirección. Criterios para el desarrollo profesional y evaluación del desempeño*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- Ministerio de Educación Perú. (2013). *Marco de buen desempeño del directivo*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.
- Murillo, F. J. (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Murillo, F. J. (2008). Aportaciones y retos futuros de la investigación sobre eficacia escolar. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(3), 2-6.
- Murillo, F. J. (2012). La dirección escolar en Chile: Una visión en el contexto de América Latina. En J. Weinstein y G. Muñoz (Eds.), *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* (pp.19-40). Santiago: CEPPE-Fundación Chile.
- Murillo, F. J. y Román, M. (2013). La distribución del tiempo de los directores y las directoras de escuelas de educación primaria en América Latina y su incidencia en el desempeño de los estudiantes. *Revista de Educación*, 361, 1-21.
- OCDE. (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. México: OCDE Publishing.
- OCDE. (2013). *Governing complex education systems*. París: OCDE Publishing.
- OCDE. (2015). *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*. París: OCDE Publishing.

- Orealc-Unesco. (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: Orealc-Unesco.
- Orelac-Unesco. (2012). *Informe general de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. EPT 2012*. Santiago: Orealc-Unesco.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica*. París: OCDE Publishing.
- Rico, L. (2001). Análisis conceptual e investigación de la didáctica de la matemática. En P. Gómez y L. Rico (Eds.), *Iniciación a la investigación en didáctica de la matemática. Homenaje al profesor Mauricio Castro*. Granada: Universidad de Granada.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration [BES]*. Wellington: Ministerio de Educación.
- Rodríguez, J. G. (1999). Presentación. En C. Miñana (Ed.), *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente* (pp.7-11). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Santizo, C. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*. Ciudad de México: OCDE Publishing.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Spillane, J. P. (2013). The practice of leading and managing teaching in educational organizations. En OCDE, *Leadership for XXIst century learning, educational research and innovation* (pp.59-82). París: OECD Publishing.
- Stoll, L. y Sammons, P. (2007). Growing together: school effectiveness and school improvement in the UK. En T. Townsend (Ed.), *International handbook of school effectiveness and improvement* (pp.207-222). Ámsterdam: Springer.
- Treviño, E., Place, K. y Gempp, R. (2013). *Análisis del clima escolar: ¿Poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y el Caribe?* Santiago: Orelac-Unesco.
- Vaillant, D. (2011). Improving and supporting principals' leadership in Latin America. En T. Townsend y J. MacBeath (Eds.), *International handbook of leadership for learning* (pp.571-588). Dordrecht: Springer.
- Weber, G. (1971). *Inner-city children can be taught to read: Four successful schools*. Washington, DC: Council for Basic Education.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Revista de Estudios Sociales*, 117, 123-148.
- Weinstein, J., Muñoz, G. y Hernández, M. (2014). *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*. Santiago: Orealc-Unesco.
- Weinstein, J., Hernández, M., Cuéllar, C. y Flessa, J. (2015). *Experiencias innovadoras de formación de directivos escolares en la región*. Santiago: Orelac-Unesco.

Breve CV de los autores

Ricardo Cuenca

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid, Magister en docencia e investigación de educación superior y psicólogo social por la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Actualmente, es investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en donde lidera el equipo de investigación sobre “Trayectorias educativas, juventud y desigualdades sociales”. Es también profesor principal del

departamento de educación de la UPCH. Ha sido Consejero del Consejo Nacional de Educación. Sus principales áreas de interés son los temas docentes, las reformas y políticas educativas, las desigualdades sociales y la historia de la educación. ORCID ID: 0000-0002-9459-6559. Email: rcuenca@iep.org.pe

Julio Cáceda

Bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa la Maestría de Desarrollo Humano en la misma universidad. Fue Presidente de la Federación de Estudiantes (FEPUC) de dicha casa de estudios en el 2014. Ganador del Programa de Apoyo a la Investigación para Estudiantes de Posgrado-PAIP 2016. Ha sido asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos y actualmente es asistente de investigación en la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Sus principales áreas de interés son el desarrollo humano, la ética y justicia y las reformas y políticas educativas. ORCID ID: 0000-0003-0747-0323. Email: julioa.caceda@pucp.pe