

## LOS DIRECTORES ESCOLARES FRENTE AL DILEMA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL CASO DE MÉXICO

*Margarita Zorrilla Fierro y Guadalupe Pérez Martínez*

### INTRODUCCIÓN

Las preocupaciones y urgencias por cambiar la educación y los sistemas educativos se han incrementado en los últimos años, a la vez que han ido aumentando de tono. Tales preocupaciones y urgencias se traducen en más y mayores demandas y exigencias a las escuelas de todos los niveles educativos.

La escuela es la unidad de cualquier sistema educativo. Podemos afirmar que existe una conciencia creciente de que el mejoramiento de la educación debe transitar por el cambio o transformación de la escuela. Incluso los gobiernos de diversos países suelen afirmar que en el centro de sus políticas y programas educativos está colocada la reforma de la escuela.

En casi todos los países de América Latina, desde finales de la década de los años ochenta del siglo veinte, los problemas de la educación se hicieron más manifiestos. Nos referimos fundamentalmente a la mala calidad de los resultados educacionales, al rezago educativo creciente evidenciado por las altas tasas de reprobación y deserción, sobre todo de las poblaciones más vulnerables, y al reconocimiento de la desigual distribución de la calidad de la oferta educativa entre distintos grupos sociales como una de las causas del deterioro educativo, sólo por mencionar algunos aspectos.

Distintos grupos de investigadores, analistas de políticas públicas, así como las instituciones de la banca internacional dirigieron su atención a la necesidad de mejorar la calidad de la educación, conseguir una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas y a lograr una mejor eficiencia de la oferta educativa (Kaufman y Nelson, 2005). El énfasis por mejorar la calidad y equidad de la educación no es gratuito. La transformación acelerada del mercado internacional en un contexto de globalización creciente exige de los sistemas educativos una mayor capacidad de respuesta respecto a la formación de capital humano.

También hay que decir que la perspectiva de mercado no es el único motor de las reformas educativas en la región de América Latina. Frente a las visiones y exigencias del mercado, se han hecho presentes otras concepciones sobre la naturaleza y fines de la educación que colocan el desarrollo humano de todos los individuos en el centro de atención, así como la consecución de objetivos sociales como son la justicia, la libertad y la democracia.

En este contexto general, los sistemas educativos de la mayoría de los países de América Latina ingresaron a complejos procesos de reforma de la educación y de sus sistemas educativos.

La distinción entre “reforma de la educación” y “reforma de los sistemas educativos” no es trivial. La primera se refiere en esencia a la transformación del currículo y a la renovación de los enfoques pedagógicos para conducir los procesos de aprendizaje y enseñanza. Por su parte, la reforma

de los sistemas educativos tiene que ver con los cambios en la gestión institucional del sistema educativo en su conjunto y de la escuela en particular.

Como bien lo dice en sus análisis Justa Ezpeleta (1999, 2004a, 2004b), si bien es posible diferenciar de manera analítica los procesos implicados en la *reforma educativa* y en la *reforma del sistema educativo* y advertir que pertenecen a lógicas distintas, en la práctica se encuentran estrechamente imbricados ya que su realización es simultánea. Éste es sin duda un rasgo de las reformas del sector de la educación de finales del siglo veinte.

Vista a la distancia la tesis central de estas reformas, aunque no explícita en sus orígenes, parece sostener que los cambios en los procesos educativos —currículo, enfoque pedagógico, estrategia didáctica— requieren de cambios en el gobierno, organización y funcionamiento de los centros escolares, así como de las estructuras meso y macro de los sistemas educativos; o, expresado de otra manera, que los cambios en la gestión institucional aseguran por sí mismos la transformación pedagógica de cara a mejorar la calidad de la educación.

Frente a la imbricación de ambos procesos de reforma, las preguntas acerca de lo que está aconteciendo en la realidad son múltiples. En este artículo nos interesa centrarnos en la escuela primaria y de ella en una figura: la del director escolar.

Comprender porqué funciona la escuela como lo hace se ha convertido en objeto de investigación a la vez que de intervención. Este interés se remonta en sus orígenes al famoso *Informe Coleman* (1966) cuyas conclusiones afirmaban que la variación de los resultados educacionales está en función de las características familiares, sociales, económicas y culturales de los estudiantes, en tanto que el efecto de la organización y funcionamiento de las escuelas, así como del trabajo de los docentes, es muy poco o incluso nulo. Esta conclusión llevó a investigadores como Jenks y Smith a acuñar la frase “la escuela no importa”.

Como parte importante de las reacciones al citado informe fue que surgió en la década de los años setenta del siglo anterior, en Inglaterra, lo que ahora conocemos como el *movimiento de investigación de eficacia escolar o de escuelas eficaces*. El cuestionamiento que dio origen a este amplio y fecundo campo de estudio buscaba encontrar explicaciones de por qué existen escuelas que si bien atienden a alumnos procedentes de contextos de desventaja social, consiguen que éstos logren altos niveles en su desempeño escolar.

De entonces a la fecha, este movimiento fue creciendo en varios sentidos: por la cantidad de investigadores que se han sentido convocados por el enfoque en casi todos los países del mundo por el desarrollo teórico, metodológico y técnico; por la influencia de sus resultados en la toma de decisiones en distintos niveles de autoridad de los sistemas educativos (Murillo, 2004, 2005); y por su influencia en el movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela y de manera más reciente de mejora de la eficacia escolar.

La investigación sobre eficacia escolar tiene como uno de sus propósitos esenciales indagar acerca del peso explicativo que tienen los factores de la escuela respecto a la variabilidad de los resultados escolares. Bajo este propósito, el conocimiento que se ha producido respecto a la importancia de la dirección escolar es esencial al comprenderse como el lugar de autoridad y liderazgo que permite darle coherencia al gobierno, la organización y el funcionamiento de la institución escolar. Y esta función, la realiza la directora o director de la escuela.

Éste es el marco de nuestro interés por el director escolar, ya que como máxima autoridad de la escuela, y en el ejercicio del liderazgo que le ha sido conferido, tiene en sus manos el poder de facilitar u obstaculizar el cambio bajo un enfoque colegiado e incluso comunitario. Al director le corresponde trabajar en el tejido fino que permita unir la dimensión pedagógica con la de la gestión escolar.

Es en el nivel de la escuela en el que podemos ver reflejada en toda su crudeza la complejidad de trabajar en medio de dos lógicas: la reforma pedagógica y la transformación de la gestión escolar referida ésta a las formas de organización y funcionamiento de la institución. El director enfrenta entonces una dualidad de la que, según evidencia empírica disponible en el caso mexicano, no existe una conciencia clara sobre ella, por lo que resulta aún más difícil desentrañar los requerimientos de ambos procesos de reforma a la vez que la vinculación necesaria entre ellos.

El artículo está organizado en cuatro partes: en la primera se describe de manera general el contexto de reforma en México; en un segundo apartado se sintetizan los postulados más importantes del movimiento teórico práctico de la Mejora de la Eficacia Escolar que fundamenta la exploración de la visión del director de escuela ante la recepción de programas promovidos por la reforma desde la Administración de la educación; en el tercero se muestran resultados de un estudio empírico con enfoque cualitativo realizado con directores de escuelas primarias urbano marginadas del estado de Zacatecas, México en el cual se evidencia la disyuntiva que enfrentan los directores ante la transformación educativa y de gestión que se les demanda. Por último, se presenta un apartado de conclusiones y reflexiones que aspira a retroalimentar la confección de los macro programas de reforma de la escuela, así como de la misma política educativa.

## 1. EL CONTEXTO DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

En México, teniendo como marco general la reforma del Estado, se ingresa a los procesos de reforma de la educación durante los primeros años de la década de los años noventa del siglo veinte. El ícono de los cambios está representado por la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) (SEP, 1992), hecho ocurrido en mayo de 1992.

La consecución de ese Acuerdo se considera un ícono de la política mexicana porque fue posible sentar en la misma mesa a los gobernadores de los estados y a la representación gremial del sindicato más grande del país: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así, gobernadores y líderes sindicales firmaron el ANMEB.

El Acuerdo, como se suele nombrar este pacto dentro de la jerga del sector educativo mexicano, estableció tres grandes líneas de política educativa y por las cuáles se conoce como “el Acuerdo de las tres R” éstas son: **R**eorganización del sistema educativo a través de la descentralización de los servicios de educación básica (que incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria) y formación de docente para este tipo de educación; **R**eformulación de contenidos y materiales educativos que significó, para el caso de la primaria y la secundaria, un cambio de currículo al regresar a la organización por asignaturas, así como la propuesta de un nuevo enfoque pedagógico basado en el constructivismo y la **R**evaloración de la función magisterial que atiende fundamentalmente dos cuestiones relativas al magisterio: una que se refiere al mejoramiento de las condiciones materiales y salariales y otra a la formación inicial y en servicio.

El ANMEB tuvo consecuencias de distinto tipo. En el orden jurídico y normativo, en el verano de 1993 se promulgó una reforma al artículo 3º de la Constitución Mexicana, que forma parte del capítulo de las garantías individuales por lo que establece el derecho a la educación, así como los principios que habrán de regir la educación nacional. La reforma consistió en ampliar la educación obligatoria de seis años, que corresponden al nivel de educación primaria, a nueve años al incluir los tres años del nivel de educación secundaria.<sup>1</sup> Además, se define la educación básica como aquella que incluye los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria.

Por otro lado, se promulga también una nueva Ley, reglamentaria del artículo 3º de la Constitución, a la que se denomina *Ley General de Educación* (SEP, 1993). Esta ley se distingue de las anteriores porque en ella se distribuye la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno; es decir, el federal, el estatal y el municipal. Además de este rasgo, la nueva ley incluye temas referidos a la equidad en educación, el financiamiento, la evaluación y la participación social.

Derivado del ANMEB y bajo el amparo de las nuevas regulaciones, encontramos el origen de los procesos de reforma de la educación y de la gestión del sistema educativo. Los cambios en la gestión del sistema se llevaron a cabo mediante la descentralización, proceso a través del cual el gobierno federal transfiere a los estados la responsabilidad y los recursos financieros para operar las escuelas de educación básica y la formación de docentes para esta educación.<sup>2</sup> Por su parte, la reforma de la educación empezó a operar de manera simultánea en septiembre de 1993 a través de la reforma curricular y pedagógica para la educación primaria y secundaria.

La descentralización ha dado visibilidad a distintos actores cuya presencia se había mantenido más bien a la sombra o que poco o nada tenían que ver con la educación. Así, podemos hablar de los gobernadores de los estados y de los diputados federales y estatales que ahora tienen una gran influencia en la definición de los presupuestos para la educación. Por su parte, dentro del sistema educativo figuras como la supervisión y la dirección escolares se han colocado en las primeras filas del escenario educativo. Además, la inclusión explícita de los padres de familia y de la importancia de su participación también ha cambiado la geometría de las relaciones entre ellos, los docentes y los directivos escolares.

En otros términos, podemos decir que la gestión del sistema educativo tanto a nivel nacional como de cada uno de los estados e incluso del mismo Distrito Federal enfrenta tensiones y contradicciones originadas en los intereses y visiones de las distintas burocracias; esto es, la burocracia gubernamental federal, estatal e incluso municipal, la burocracia educativa también a nivel federal y estatal y las burocracias escolares representadas por los estamentos intermedios entre las autoridades centrales —sean éstas de la federación o del estado— y las escuelas, como es el caso de la supervisión escolar.

De 1992 a la fecha, han transitado tres administraciones del gobierno federal y otras tantas en cada una de las entidades federativas.<sup>3</sup> Los programas gubernamentales para el sector educativo han

---

<sup>1</sup> El nivel de educación secundaria en México atiende a la población de 12 a 14 años y es lo que en países como España, por ejemplo, se denomina la ESO o Educación Secundaria Obligatoria.

<sup>2</sup> En el país existen 31 estados que por definición constitucional se establece que "son libres y soberanos y un Distrito Federal. La descentralización del sistema de educación básica y de la formación de docentes sólo ha operado en el caso de los estados ya que el Distrito Federal continúa siendo una entidad centralizada al gobierno federal.

<sup>3</sup> Cuando se utiliza la expresión "entidades federativas" nos referimos tanto a los estados como al Distrito Federal.

buscado atender todas las dimensiones del quehacer de la educación implicadas tanto en la reforma curricular y pedagógica —como serían nuevos planes de estudio tanto para los tres niveles de la educación básica,<sup>4</sup> nuevos libros de texto y materiales educativos para los alumnos, libros y materiales para los docentes, actualización en servicio para los maestros y directivos escolares, integración de niños con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, entre lo más importante—, como en la reforma de la gestión institucional del sistema educativo y de la escuela —reorganización, reestructuración de la Administración federal de la educación, nuevos esquemas del financiamiento público, creación de sistemas de evaluación de la educación, rediseño de los sistemas de información y de indicadores educativos, formación de cuadros de las administraciones de la educación, tanto federal como de las entidades federativas, fondos concursables para las escuelas, entre otros—.

La sola enunciación de estos elementos permitiría que nos representemos la complejidad de los procesos de cambio, así como la necesidad de que transcurra el tiempo para ver cómo se van asentando. No obstante y aunque no es objeto de este artículo, sí consideramos importante señalar que las estructuras más profundas del sistema educativo no han sido trastocadas, tal es el caso por ejemplo de los criterios de acceso y permanencia de los puestos de supervisión y de la dirección escolar, ya que éstos están directamente relacionados con las atribuciones, que de facto tiene la organización gremial de los maestros respecto a las decisiones sobre la designación de las autoridades escolares. El entramado de las relaciones de poder político en general y de poder político partidista tienen en la organización sindical magisterial el brazo corporativo de mayor peso en el Estado mexicano.

En este sentido, la preocupación por la reforma de la escuela en términos de promover los cambios en la gestión escolar necesarios para que los procesos educativos ocurran de la mejor manera posible y se consigan mejores resultados, ha dado origen a distintos programas de mejora de la escuela, tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas. Dentro de los programas federales se encuentran el proyecto denominado *La Gestión en la escuela primaria. Proyecto de investigación e innovación* que estuvo vigente entre 1997 y 2002 y el *Programa Escuelas de Calidad (PEC)* puesto en marcha en el año 2001 y que aún se encuentra vigente.

El primero se concibió “como un medio para reunir experiencias y conocimientos útiles que contribuyeran al diseño y la promoción de líneas de política educativa, estrategias y acciones orientadas a mejorar la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias, es decir, la gestión escolar” (SEP, 2002:1). Por otra parte, el segundo se formuló con el objetivo de mejorar la gestión escolar de las escuelas de educación básica como un medio para elevar la calidad de los resultados educacionales.

Los cambios en la configuración del sistema educativo en general, así como la puesta en marcha de macro programas de mejora de la escuela, han permitido advertir la complejidad de las interacciones entre los distintos actores de la educación. Las tensiones y dilemas derivados de esta situación, desafortunadamente afectan el funcionamiento del lugar donde ocurre el hecho educativo: el aula y la escuela.

Por lo expresado en el párrafo anterior, no sólo se trata de dos procesos de reforma con lógicas distintas y simultáneos, sino que incluso podemos decir que la reforma de la gestión del sistema y de

---

<sup>4</sup> El plan y programas de estudio de la educación primaria y secundaria se reformaron en 1993, los de la educación preescolar en el año 2002 y los que se refieren a la formación inicial de docentes iniciaron su renovación en 1997 con la licenciatura en educación primaria a la que le han seguido otras como preescolar, educación física y las distintas especialidades por asignaturas de la educación secundaria.

la escuela ha prevalecido por sobre la reforma de la educación bajo el supuesto de que si se transforma la gestión, la reforma pedagógica se dará por añadidura. En todo caso, el sentido común diría que esto no es así, entonces ¿de qué se trataría?

En los siguientes apartados buscamos dar una respuesta tentativa a esta pregunta. Por un lado, utilizamos como marco de referencia teórico la propuesta del movimiento de mejora de la eficacia escolar (Murillo, 2004) y por otro, damos la palabra a un pequeño grupo de directores de escuelas primarias con los que Guadalupe Pérez realizó un estudio empírico para indagar acerca del proceso de implantación del *Programa Escuelas de Calidad* en sus instituciones.

## 2. LA MEJORA DE LA EFICACIA ESCOLAR: PERSPECTIVAS Y PROGRAMAS

La corriente teórico-práctica de la mejora de la eficacia escolar surge como resultado del encuentro reciente de dos movimientos educativos: “la mejora escolar” (school improvement) y la “eficacia escolar” (school effectiveness). El primero, un movimiento eminentemente práctico, que recoge las experiencias de los centros escolares que han puesto en marcha procesos de transformación y señala los elementos que favorecen el cambio hacia la mejora; mientras que el segundo es un movimiento de investigación que ha buscado conocer qué factores escolares se relacionan con los resultados de aprendizaje de los alumnos (Murillo, 1999; 2004). El movimiento integrado de la mejora de la eficacia, por tanto, vincula estos dos objetivos: conocer los procesos de cambio escolar y buscar que estos procesos aumenten los resultados de aprendizaje de los alumnos, en pos de determinar “cuáles son las condiciones necesarias y las estrategias más eficaces para la mejora” (Murillo, 2004:324).

En el marco comprensivo de Mejora de la Eficacia Escolar desarrollado por diversos grupos de investigadores a través del análisis de experiencias de mejora de la eficacia en ocho países europeos (Murillo, 2004), se clasifican los factores que intervienen en los procesos de cambio y que están ligados a los resultados de los estudiantes en dos grandes grupos: factores contextuales y factores escolares.

Los factores contextuales aluden a las características educativas del país que fomentan o inhiben los procesos de mejora, e incluyen: a) la presión para la mejora, entendida como los estímulos que van dirigidos a iniciar o consolidar procesos de cambio, como la evaluación externa, los agentes externos de cambio y los cambios sociales; b) los recursos para la mejora, que son los apoyos materiales y no materiales que influyen en el cambio escolar, como la autonomía escolar, los recursos económicos, condiciones laborales, y la colaboración de la comunidad educativa; y c) las metas educativas nacionales.

Los factores escolares representan los elementos propios de los centros escolares que estimulan o inhiben los procesos de mejora. Dentro de éstos, se encuentran la cultura para la mejora, los procesos de mejora y sus resultados. La cultura de mejora está conformada por los “supuestos, creencias y valores” (Murillo, 2004:337) de los miembros de la comunidad escolar que contribuyen al cambio. Como grupo, deberá existir una presión interna para mejorar, autonomía para la operación, una visión compartida de los objetivos que persigue el centro escolar, disposición para el aprendizaje, liderazgo hacia el cambio y conciencia de la necesidad de mejorar aunada al compromiso y motivación hacia la mejora. Este compromiso y motivación se podrá ver reflejado en la estabilidad del profesorado y en el tiempo que se dedique a la mejora.

Los procesos de mejora enfatizan la concepción del cambio en los centros escolares, señalando la influencia positiva que tiene que el cambio se conciba como un proceso continuo, cíclico y como *uno* de los elementos del desarrollo de la escuela, más que como un evento ocasional, lineal y puntual. Por último, los resultados de mejora señalan la importancia que existan objetivos claros y precisos que tengan un tiempo definido para alcanzarse y que tengan como eje el aumento de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Los actores escolares son incluidos como elementos clave para este proceso dentro del modelo: directores, docentes, alumnos, padres y madres de familia y la comunidad que rodea la escuela. Dentro de estos elementos, el liderazgo se considera esencial para el cambio. Dentro de la cultura escolar se encuentra claramente señalada la importancia de un liderazgo para el cambio, que permita que “los esfuerzos iniciados lleguen a buen fin” (Murillo, 2004:350). Este liderazgo, indica el modelo, podrá ejercerse por el director o directora o por cualquier otro miembro de la comunidad escolar. Sin embargo, dentro de la literatura en eficacia escolar y mejora escolar, ha quedado explícita la importancia del liderazgo del director o directora para la conducción de procesos de cambio y la consecución del incremento en resultados de aprendizaje. Así, por ejemplo, se ha señalado la necesidad de un *liderazgo instruccional*<sup>5</sup> (Mortimore *et al.*, 1988; Stoll y Fink, 2003), en el que “el director entienda las necesidades de la escuela y se involucre de manera activa en el trabajo escolar sin ejercer control total sobre el resto del personal” (Mortimore *et al.*, 1988:250). Este tipo de liderazgo hace alusión a la participación académicamente activa del director en su interacción con los docentes y los alumnos promoviendo el logro de los aprendizajes (Mortimore *et al.*, 1988, Stoll y Fink, 2003).

La importancia del liderazgo directivo también ha sido expuesta a través de su faceta administrativa, principalmente representada a través del liderazgo transaccional (Leithwood, 1992), y del papel guía del director en momentos clave de la organización escolar, “orientados hacia la gente” (Mitchell and Tucker, 1992:32 en Stoll y Fink, 2003:106) a través del liderazgo transformacional. Como se puede observar, las tareas directivas se consideran esenciales dentro de las escuelas eficaces y para sus procesos de transformación. En la descripción misma del liderazgo directivo se puede ver la disyuntiva propuesta entre lo educativo, administrativo y orientador de su tarea, ambicionando que un director efectivo y transformador pudiera combinar todas estas facetas. Sin embargo la dificultad de esta combinación de características ya ha sido reconocida en la literatura internacional (Ball, 1987, 1992 en Stoll y Fink, 2003), en las que por lo regular prevalece un quehacer administrativo ante lo educacional y transformacional.

En el caso de México, el programa vigente de la administración federal que promueve la transformación escolar y que se fundamenta de manera explícita en las corrientes de la mejora, de la eficacia, y de la mejora de la eficacia escolar, es un ejemplo claro de las demandas que se hacen al director para guiar procesos de transformación. La exploración de las percepciones de los directores y directoras ante la implementación de este tipo de programas es esencial para conocer los retos que enfrentan en el cumplimiento de la labor multifacética propuesta para la mejora, y las limitaciones que el sistema educativo, la organización tradicional de la escuela y sus características profesionales les imponen.

Aquí presentamos el caso del *Programa Escuelas de Calidad* (PEC) que es un programa de intervención estratégica en la escuela, diseñado durante el periodo de transición presidencial del año

---

<sup>5</sup> Instructional Leadership

2000<sup>6</sup> y puesto en marcha a partir de abril del 2001. El programa ha pretendido continuar la inconclusa descentralización educativa iniciada en los años noventa, buscando que la toma de decisiones llegue a la escuela a través de un proceso de cambio definido por los propios actores escolares -directores, docentes, alumnos, padres de familia y miembros de la sociedad-. Este proceso toma como eje la mejora de la calidad educativa y la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades educativas para todos los estudiantes; aborda de manera específica las necesidades de las escuelas de educación básica ubicadas en zonas marginadas, así como el problema del rezago en infraestructura y equipamiento que en éstas prevalece. Además, busca que la escuela sea también eje para la transformación del sistema educativo mexicano, al proponer o utilizar nuevos medios para enfrentar sus restricciones.

La participación de las escuelas en el PEC es voluntaria. Inicia con una autoevaluación hecha por la comunidad escolar que da pie al desarrollo de un proyecto que debe abordar las necesidades de la escuela — clasificadas de manera general en académicas y de infraestructura- y establecer la visión de la organización escolar, las metas a seguir, y las acciones específicas que llevarán a su cumplimiento. Los proyectos de las escuelas participantes se someten a evaluación y las escuelas seleccionadas son acreedoras a un monto anual que puede fluctuar entre 100 mil y 150 mil pesos mexicanos. Estos recursos sirven a las escuelas para llevar a cabo las acciones relacionadas con mejora de infraestructura, equipamiento y capacitación, entre otras, y provienen de diferentes fuentes que incluyen al gobierno federal, estatal, municipal y a la propia escuela y su comunidad.

En este proceso, el director o directora es una figura clave. El programa, dentro las reglas de operación y los estándares de desempeño, enfatiza que el liderazgo del director deberá ser “académico, organizativo-administrativo y social para la transformación de la comunidad escolar” (PEC 2006:25), además de señalar que los directores deben contar con un dominio académico –i.e. enfoques curriculares– y estar preocupados por su continua actualización y la de sus colegas, así como la promoción del trabajo colegiado (PEC 2006:25). Estas especificaciones coinciden con los hallazgos de la literatura en escuelas eficaces, mejora de la escuela y mejora de la eficacia escolar. Sin embargo, es necesario explorar cómo interpretan los directores y las directoras estas iniciativas, qué tipo de decisiones toman y qué limitaciones enfrentan para cumplir las demandas de transformación de la gestión y la educación. Para esto utilizaron los hallazgos de un acercamiento cualitativo llevado a cabo con nueve directores<sup>7</sup> en el estado de Zacatecas en la primer fase de implementación del programa (abril 2001-marzo 2003). Los hallazgos que aquí se presentan forman parte de uno de los apartados de la tesis doctoral de Pérez que persiguió el objetivo de explorar la implementación del PEC en el nivel escolar utilizando un marco de Política Pública (Pérez, 2005).

### **3. LA VISIÓN DE DIRECTORES DE EDUCACIÓN PRIMARIA FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE MEJORA DE LA ESCUELA**

En las nueve escuelas incluidas en el estudio se encontró que el actor principal para promover la participación en el PEC fue el director o la directora; recibieron la convocatoria para participar en el programa a través de diversas autoridades educativas y medios de información; acudieron a la reunión

---

<sup>6</sup> Este periodo de transición presidencial comprendió desde la elección de Vicente Fox Quesada como presidente de México en Julio del 2000 y hasta la toma de posesión en diciembre del mismo año.

<sup>7</sup> Los directores pertenecían a escuelas ubicadas en diferentes municipios del estado de Zacatecas.

de información y capacitación acerca de los requerimientos para la elaboración del proyecto y, posteriormente, negociaron con el resto del cuerpo docente la decisión a participar en el PEC.

Los directores participaron de manera activa en la elaboración de los proyectos escolares, la mayoría como coordinadores, y en los documentos del primer y segundo años claramente se identificaban tres líneas de acción: una enfocada a lo académico; otra a las mejoras en infraestructura; y una tercera hacia la organización y funcionamiento de la escuela, con énfasis hacia la vinculación de la comunidad.

En el aspecto académico, todos los proyectos -excepto uno- estuvieron enfocados a la comprensión lectora. El proyecto restante tuvo como centro de atención la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje en historia, civismo y valores. Los proyectos establecían responsables para cada una de las metas. Sin embargo, al final del segundo año de implementación, en todas las escuelas -menos una-, directores y docentes reconocían que dentro de sus proyectos se había dado prioridad a las metas de infraestructura, organizando los esfuerzos colectivos alrededor de ésta, y dejando de lado las metas relacionadas con la operación y funcionamiento de la escuela y las académicas. Así, durante los dos primeros años de implementación que exploró este estudio, todos los directores y directoras estuvieron dirigiendo las actividades para la obtención de recursos de contrapartida escolar, la aplicación de estos recursos en las obras y adquisiciones determinadas y a los procedimientos de rendición de cuentas que establecía el programa<sup>8</sup>.

Se podría inferir que este enfoque a las necesidades de infraestructura de la escuela y a la gestión de recursos se debe a la concepción que tienen los directores acerca del programa. Sin embargo, esto no se demostró en el estudio, pues todos los directores al describir los objetivos del programa señalaron la vinculación con la mejora de la calidad educativa, el impacto deseado en los resultados de aprendizaje de los alumnos y en algunos casos la búsqueda por reducir las desigualdades educativas. Es importante señalar que dentro de la descripción de los objetivos del programa, a excepción de una sola directora, no se mencionó la superación del rezago en infraestructura, sino sólo el enfoque académico del programa. Por ejemplo, uno de los directores señaló:

*[El PEC busca] poner fin a las desigualdades educativas creadas a través de los años... [el PEC] quiere que surjamos de nosotros mismos para proveer una buena educación a los niños...*

Otro director expresó los objetivos del programa como sigue:

*El PEC necesita tener un impacto en todas las materias. No es un proyecto de corto plazo. No es un proyecto que permita a los estudiantes subir la calificación sino crecer como seres humanos... ayudará a los estudiantes a desarrollar su pensamiento crítico, a ser reflexivos.*

Sin embargo, esta visión que refleja de forma clara los objetivos del programa expresados en sus estatutos no pudo manifestarse durante su implementación en la mayoría de las escuelas. Los motivos principales que pudieron identificarse y que se relacionan con la función directiva son la motivación para participar en el programa, las características profesionales del director, las características tradicionales de la escuela y del sistema educativo en su conjunto.

Con respecto a la motivación, se identificaron tres categorías principales en los directores: la obtención de recursos financieros adicionales, la superación de problemas interpersonales existentes

---

<sup>8</sup> El PEC establece mecanismos para garantizar la transparencia en el uso y aplicación de los recursos, que se han ido agilizando a lo largo de los años en que se ha implementado el programa. En sus inicios, estas actividades de rendición de cuentas hacían necesario que los directores acudieran una vez al mes a entregar el reporte de uso y aplicación de recursos a la coordinación estatal.

en las escuelas y la mejora de la calidad educativa. La mayor parte de los directores (siete de los nueve participantes en este estudio) se sintieron atraídos a participar en el PEC por los recursos económicos que ofrecía, pues en esta característica del programa encontraron la oportunidad de superar los rezagos que en materia de construcción, equipo y materiales existían en sus escuelas. En la segunda categoría, un responsable de dirección<sup>9</sup> señaló como prioridad dar solución a problemas interpersonales con el cuerpo docente, pues creía que a través del PEC se resolvería “la falta de cohesión de grupo y de trabajo en equipo” que prevalecía en su escuela, por medio de la búsqueda de un objetivo común y del desarrollo de actividades compartidas. Esta misma motivación fue también señalada como una razón personal, de segundo grado, para la incorporación de otra escuela en el programa. La directora de esta escuela esperaba que a través del PEC se pudieran mejorar las relaciones humanas, superar sus “problemas internos” y acercarse a la comunidad escolar. Por último, la tercera categoría sólo fue señalada por uno de los directores, quien expresó que la razón más importante para participar en el PEC fue mejorar la calidad educativa:

*Para nosotros, el PEC fue muy interesante. Siempre estuvimos tratando de mejorar la calidad educativa, pero nunca pasamos del intento. Decíamos este año necesitamos hacer esto, pero siempre regresábamos a nuestras rutinas... Cuando nos invitaron a participar en el PEC dijimos: vamos a mejorar la calidad... tratemos de desarrollar el proyecto, establezcamos el objetivo... y desarrollemos las estrategias... si no somos seleccionados no importa, ponemos en práctica lo que hayamos diseñado.*

El predominio de la motivación hacia la mejora en infraestructura de la escuela no está aislado de la concepción de los directores sobre su labor y de las prácticas tradicionales que han desarrollado, lo que denominamos características profesionales. Como directores, durante las entrevistas semiestructuradas que se sostuvieron con ellos y ellas, se pudo identificar que en su trayectoria profesional relacionan su desempeño y la orientación de su trabajo, a la mejora de la infraestructura de la escuela y a la procuración de recursos para llevarla a cabo. Por ejemplo, una directora, hablando sobre los logros que había obtenido durante su estancia en esa escuela, señalaba:

*Cuando llegué a esta escuela sólo consistía de ocho salones... a través de sacrificios, de negociaciones con los padres de familia... hemos logrado construir todos estos nuevos salones, ahora dieciséis... Todavía espero tener la oportunidad de construir un salón de medios y una cancha deportiva que pueda servir para usos múltiples.*

Otro director, compartiendo esta misma visión centrada en la infraestructura y gestión de recursos, señaló:

*Pienso que he hecho un buen trabajo. No se puede imaginar cómo estaba esta escuela cuando yo llegué. La gente ha visto muchos cambios en los últimos años. Cada año tenemos diferentes proyectos para realizar... Yo voy a ver al jefe de región y le digo “¿cómo nos puede apoyar el secretario de educación?”... Nunca descanso, cuando voy a Zacatecas<sup>10</sup> siempre aprovecho el viaje [para conseguir recursos]...*

Estas dos citas de los directores ejemplifican claramente cómo consideran su práctica y cómo la evalúan. Los dos parten de su arribo a la escuela y los cambios que se han visto a través de su labor, cambios que son representados a través de las mejoras en infraestructura que han logrado. La idea que prevalece entre los directores es que su trabajo se manifiesta en la “transformación” de la infraestructura escolar, lo que se ve de la escuela; como decía otra de las directoras entrevistadas: “no me gustaría haber sido la directora de esta escuela y dejarla como estaba”.

<sup>9</sup> En el momento en que se llevó a cabo el trabajo de campo en esta escuela no había director designado, por lo que se nombró a un docente responsable quien encabezó también la iniciativa para participar en el PEC y coordinó la implementación.

<sup>10</sup> El director menciona su viaje a Zacatecas, debido a que en esta ciudad se encuentra la Secretaría de Educación y Cultura y es donde negocian recursos para sus escuelas.

Además de la transformación de la infraestructura escolar, los directores relacionan su trabajo con aspectos administrativos. Una directora señalaba durante la entrevista que ser director de una escuela era una labor más “administrativa que pedagógica”, es decir: “resolver problemas, llenar formas, entregar formatos a los superiores, dar seguimiento a las peticiones...”; así, a través del PEC se atestigua una clara vinculación entre la concepción de la labor directiva, su experiencia, y el papel que eligieron desempeñar durante la implementación del programa como gestores y administradores de recursos. Sin embargo, esta orientación gestionadora de los directores no depende sólo de sus características profesionales, sino que está también relacionada con las características que prevalecen en la escuela y las del sistema educativo mexicano.

Por un lado, dentro de las escuelas se denota una separación de roles entre los directores y los docentes. El intercambio que existe entre directores y docentes se relaciona con la operación y funcionamiento de la escuela y la distribución de responsabilidades a través de comisiones de puntualidad, higiene, cooperativa escolar, eventos sociales, entre otras. Sin embargo, pareciera que no existe una intersección en lo que respecta a lo pedagógico, a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Ninguno de los directores de este estudio solía llevar a cabo supervisión o colaboración pedagógica con los docentes, ni antes del PEC ni durante los primeros años de implementación. Al preguntárles cómo podían llegar a conocer el desempeño de los profesores en su actividad con los alumnos, cinco directores señalaron que su única forma de conocer las prácticas docentes era a través de entrar al grupo por pequeños instantes, “aprovechando algún aviso” que tuvieran que dar, o pasar por los corredores prestando atención a las actividades que se llevaban a cabo dentro del salón. Una directora señaló que dentro de su experiencia profesional había dejado esta intención de vincular su práctica con la de los docentes a partir de los enfrentamientos que surgieron por su presencia dentro de los salones de clases.

Esta separación tradicional de roles no coadyuva a los objetivos del PEC, y hace que la demanda de liderazgo académico para el director resulte poco factible de alcanzar. Además, es necesario señalar que esta separación no es privativa de las escuelas públicas mexicanas. En la literatura internacional sobre micro-política de la escuela, ya se ha señalado que:

*...entre director y profesores se establece un pacto tácito o “perverso” de no control. Los profesores se refugian en el trabajo del aula sin inmiscuirse en la actividad directiva, para que, a su vez, los directores dirijan la institución evitando el control de los docentes (Bardisa, 1997).*

En algunos directores estas demandas hacia un cambio en su desempeño y su interacción con la comunidad escolar generaron sentimientos de frustración o decepción, principalmente en aquéllos con más experiencia, pues en su trayectoria han experimentado exigencias que son radicalmente diferentes, en las que primero se les había fomentado un liderazgo autoritario, según la clasificación de Ball (1987), y ahora se les pide *liderazgo académico* y *liderazgo transformacional*. La directora con cuarenta y siete años de servicio señaló:

*Yo tengo mal carácter, tengo una voz dura... los maestros me conocen, ellos no se inquietan si grito... Siempre he sido muy estricta, como docente siempre me dieron grupos grandes, de sesenta y nueve estudiantes... lo que aprendí en mi trabajo diario fue resultado de lo que un director viejo me dijo “tu voz te ayudara para trabajar con grupos grandes... tienes carácter... tu trabajo te hará dura... tu trabajo te enseñará cómo comportarte...” ahora, con todos estos cambios, que requiere a un director ser un líder, pero un líder positivo, amable... me doy cuenta que he venido cometiendo errores durante toda mi vida profesional... al menos durante mis últimos años de trabajo trataré de cambiar...*

Este mismo sentimiento era compartido por otra directora, quien, a través de las exigencias de un nuevo estilo de liderazgo se daba cuenta de sus carencias:

*Me siento con falta de tacto para dirigirme con los docentes... No sé... me hace falta liderazgo... yo no soy una líder, lo acepto...*

Estas características profesionales y escolares no pueden desvincularse de las características del sistema educativo mexicano. Las posibles limitaciones de la dirección para enfrentar los retos de las reformas y los programas de mejora de la eficacia escolar, nos hacen preguntarnos acerca de la forma en que son seleccionados y formados los directores, las exigencias cotidianas del sistema educativo y el apoyo que reciben en su práctica cotidiana.

Para comenzar, es necesario señalar que los directores mexicanos acceden a sus puestos a través de un sistema escalafonario vertical, basado fundamentalmente en la antigüedad. A pesar de los esfuerzos que se han hecho en el país, aún no ha sido posible instalar criterios profesionales y mecanismos distintos de acceso al puesto, como sería un examen de oposición. Por otro lado, los directores de las escuelas no suelen recibir ningún tipo de formación específica que los capacite para enfrentar las exigencias de la función directiva, más bien aprenden con la práctica. Asimismo, las figuras que podrían ser un apoyo para la función directiva, como es el caso de los supervisores escolares, no lo son. En las nueve escuelas que se visitaron, los directores señalaron que su único vínculo con los supervisores escolares era para cumplir con los requisitos administrativos y burocráticos: llenado y entrega de formatos. Ninguno de los directores y directoras fue apoyado durante la participación en el PEC, ya fuera en la decisión a participar, la elaboración de los proyectos y su realización. Incluso algunos señalaron la posibilidad que los supervisores no estuvieran al tanto de su participación dentro del programa.

Además, en la exploración de las dificultades que se enfrentaron para llevar a cabo sus proyectos, se hizo patente la disyuntiva que encaran los directores en su práctica y que ha sido señalada por diferentes autores en la literatura internacional: son intermediarios, se encuentran ante exigencias políticas-burocráticas del sistema educativo y las administrativas –potencialmente pedagógicas- de la escuela (Bardisa, 1997; Bacharach, 1981).

En la elaboración de su proyecto escolar, en una de las escuelas se acordó que debían maximizar el tiempo de enseñanza-aprendizaje; esto significaba un compromiso de los docentes para que en horas de trabajo estuvieran frente a grupo y cumpliendo los objetivos de su curso. Ante la requisición de participar en un concurso regional de conocimientos por parte de la supervisión escolar, que implicaba el traslado de los docentes a zonas rurales y una jornada escolar para sus alumnos de sólo dos horas y media –la duración de ese examen-, perdiendo así dos horas más de enseñanza-aprendizaje, los docentes pidieron a la directora que en su caso permanecieran en su misma escuela, para que se aplicara el examen y posteriormente pudieran continuar sus clases. Esta petición fue rechazada por el supervisor de zona, y ante esto, la directora sintió que debían “cumplir con las exigencias de los superiores”, pues, señaló, “la secretaría de educación es el jefe”, y, “soy pagada por el jefe para obedecer y mandar”, de esta forma, decidió apoyar al supervisor y exigir a los docentes su participación en este concurso de conocimientos, rompiendo el acuerdo al que habían llegado en su proyecto escolar y generándose una decepción colectiva entre docentes.

Así, el trabajo directivo, como lo señala Bardisa (1994), es “ambivalente”, pues “por una parte representa a la Administración, que es quien lo nombra, y por lo tanto lo hace representante de sus intereses, y por otra, representa los intereses de la comunidad ante esa Administración” (Bardisa, 1994:67), generándose un choque entre las exigencias escolares y las del sistema, en las que el director se encuentra en el centro.

Esta ambivalencia habla también de la incongruencia existente en la consecución de objetivos educativos a lo largo del sistema. Es claro que los objetivos que se plantean a través de los programas de mejora de la eficacia en el marco de la reforma educativa, y particularmente en el caso del PEC, no son apoyados a lo largo del sistema y que el director -al ser intermediario- se queda solo para la toma de decisiones en la que seguramente, sea la administración o la comunidad escolar, habrá un actor insatisfecho.

Con esto, no argumentamos que los objetivos de las reformas y de los programas de mejora de la eficacia escolar no deban ser planteados o no sean necesarios, lo que buscamos es señalar los retos que enfrentan los directores y directoras dentro de la forma en que opera y ha operado la escuela y el sistema educativo en su conjunto en la búsqueda de lograr tanto una reforma pedagógica-curricular como la de gestión escolar.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La disyuntiva que enfrentan los directores frente a los procesos de reforma en marcha es evidente. El director, como se ha visto a través de la evidencia empírica, se enfrenta ante la operación tradicional de la organización escolar que limita su interacción con el cuerpo docente acerca de aspectos pedagógicos; ante sus propias características profesionales que apuntan hacia un papel dentro de la escuela enfocado a la gestión escolar, el cumplimiento de requisitos administrativo-burocráticos, y la transformación de la infraestructura de la escuela; y ante las exigencias burocrático-administrativas del sistema educativo mexicano y la falta de alineación a lo largo del sistema con respecto a los objetivos educativos. De esta manera, el directivo suele optar por la función tradicional de la dirección escolar. Esto es, la de responder a los requerimientos administrativos y burocráticos y seguir su labor de gestor de la transformación de la infraestructura de la escuela. En este sentido, la apuesta al mejoramiento de la gestión escolar como factor de mejora de la calidad de los resultados educacionales parece que por sí misma no asegura el cambio pedagógico, pues éste último no se produce por añadidura.

En otro orden de ideas, las reformas cuyo origen está en la Administración del sistema educativo, asumen que promover los cambios en las escuelas es suficiente para transformar la educación y se olvidan que existen otros niveles de la gestión del sistema que son esenciales, como es el caso de la supervisión escolar. Por un lado, los supervisores pueden llegar a ser los grandes promotores de la mejora de la educación, pero también los mayores obstaculizadores, como se ha descrito a lo largo de uno de los casos en el apartado anterior, o los grandes ausentes, como fue patente en las escuelas visitadas.

Además, pareciera que a nivel central se olvidan también que existen factores de tipo estructural, funcionales del sistema educativo y de competencia y capacidades personales y profesionales de los directores que más bien dificultan la complementariedad que requieren la transformación pedagógica y de la gestión escolar, y que necesitan de una intervención más clara para que estas dos transformaciones pudieran vincularse.

A través de lo discutido en el artículo, de la experiencia analizada con la implementación del Programa Escuelas de Calidad, parece necesario que se cuestione si la reforma curricular y pedagógica, y la reforma de la gestión escolar son procesos compatibles o si pueden deslindarse uno del otro, o cómo formular su interdependencia. Pues, en la implementación del PEC aquí evidenciada –

y sin argumentar la generalización de este comportamiento escolar-, la elección es la de gestión escolar, sin saber a ciencia cierta si posteriormente surge el enfoque hacia la reforma curricular y pedagógica o si ésta permanece vedada.

Por último, es importante señalar que el estudio que aquí se presenta, manifiesta la necesidad de investigar la implementación de programas de mejora de la escuela, con el fin de retroalimentar el proceso constante de diseño o reformulación al que se someten o pueden ser sometidos, de supervisar su implementación y proponer vías alternas para el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, este tipo de estudios abre una vía para la vinculación de los resultados con el diseño de políticas educativas.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bass, B. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: The Free Press.
- Bacharach, S.B. (1981) Organizational and political dimensions for research on school district governance and administration. En: Bacharach, S. B. (ed). *Organizational behavior in schools and school districts*. New York: Praeger.
- Ball, S. (1987) *The micro-politics of the school. Towards a theory of school organization*. London: Methuen.
- Bardisa, T. (1997) *Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares*. Consultado el 1ro. de mayo de 2006 en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a01.htm>
- Bardisa, T. et al. (1994) *La dirección de centros públicos de enseñanza: estudio de su representación social y análisis de necesidades*. Madrid, CIDE.
- Coleman, J. S., et al. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, U.S: Government Printing Office.
- Ezpeleta, M.J. (1999). Federalización y reforma educativa. En: Pardo, M.C. (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 125-133.
- Ezpeleta, M.J. (2004a). Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), pp. 403-424.
- Ezpeleta, M. J. (2004b). Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En Tenti, F.E. (org) (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, pp. 163-177.
- Kaufman, R.R. y Nelson, H.M. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Documento n. 33, Santiago de Chile: PREAL. Consultado el 1º de mayo de 2006 en <http://www.preal.cl/Publicación.asp/>
- Leithwood, K.A. (1992). The move toward transformation leadership. *Educational Leadership*, 5(49), pp. 8-12.
- Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., y Lewis, D. (1988). *School matters*. Berkeley: University of California Press.
- Murillo, F.J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.
- Murillo, F.J. (2004). “Un marco comprensivo de la mejora de la eficacia escolar”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), pp.319-359.
- Murillo, F.J. (1999). Claves para la Mejora de la Eficacia Escolar. *Crítica*, 866, pp. 34-38.
- PEC (2006) Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Consultado el 1º de mayo de 2006 en: [http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Pec\\_RO%202006.pdf](http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Pec_RO%202006.pdf)
- Pérez, M.G. (2005). *Bringing individuals back into implementation. A case study of an intergovernmental educational policy in Mexico: Programa Escuelas de Calidad*. Ph.D. Thesis. Draft. University of York, UK.
- SEP. (2002). *La gestión en la escuela primaria. Proyecto de investigación e innovación*. Informe. México: Documento multicopiado.

SEP. (1993). *Ley General de Educación*. México: SEP.

SEP. (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.

Stoll, L., y Fink, D. (2003). *Changing our schools*. Maidenhead: Open University Press.